السلطة التنظيمية

في المملكة العربية السعودية

د. محمد بن عبد الله بن محمد المرزوقي



مكتبة العبيكان

السلطة التنظيمية
في
المملكة العربية السعودية

تأليف

د/محمد بن عبدالله بن محمد المرزوقي

مكتبة العبيكان



فهرسة مكتبة الملك فهد الوطنية أثناء النشر

المرزوقي، محمد بن عبدالله

السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية

.- الرياض. ١٤٢٤هـ.

٤٠٧ ص ؛ ١٦,٥×٢٤ سم

ردمك: ٢ - ٤٦٩ - ٤٠ - ٩٩٦٠

١-   أ - العنوان

ديوي ٣٢١,٩٥٣١   ١٤٢٤/٦٦٥٤

ردمك: ٢-٤٦٩-٤٠-٩٩٦٠   رقم الإيداع: ١٤٢٤/٦٦٥٤

الطبعة الأولى

١٤٢٥هـ - ٢٠٠٤م

الناشر

مكتبة العبيكان

الرياض - العليا - طريق الملك فهد مع تقاطع العروبة

ص. ب ٦٢٨٠٧ - الرمز ١١٥٩٥ هاتف ٤٦٥٤٤٢٤ - فاكس ٤٦٥٠١٢٩



مقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على المبعوث رحمة للعالمين، نبينا محمد وعلى آله وصحبه ومن اهتدى بهديه إلى يوم الدين.

وبعد :

تمثل السلطة التنظيمية أسمى مظاهر السيادة في الدولة، وبها قوامها بما تنطوي عليه من منظومة تنتظم جميع نشاطات الدولة وخدماتها، وتبيّن أدواتها ووسائلها في ممارسة هذه النشاطات وتأدية هذه الخدمات، وهذه السلطة تعد المادة الأساس للقانون الدستوري وموضوعه الرئيس، لما يدخل في نطاقها من تحديد هوية الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات فيها، وممارستها لمهامها وصلاحياتها، والعلاقة فيما بينها، وتحديد الحقوق والواجبات العامة بين مختلف سلطات الدولة ورعاياها.

ومنذ تأسيس كيان المملكة العربية السعودية أخذت هذه السلطة منحى متدرجاً في مظاهرها وأدواتها وأساليبها على النحو الذي برزت ملامحه بشكل أظهر وأبين في النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية الأخرى (نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق)، وإن لم تتغير في جوهرها ومبناها وأساسها، فغدت السلطة التنظيمية بعد إصدار هذه الأنظمة واضحة المعالم بمظهر مدوّن شكّل إعلانه مرحلة جديدة من الواجب العناية ببيانها، والاهتمام بنشرها، والبحث في تفاصيلها، وتجلية صورها بما يساعد على فهمها والعمل بموجبها فيما يحقق الأهداف والأغراض التي اتخذت من أجلها، ذلك أن التطور التنظيمي يُعد أهم إنجازات الدولة وأظهر معالم رقيها وتقدمها؛ مما يتعين نشره، والتنويه عنه والتعريف به.

وقد قيّض الله سبحانه وتعالى لي أن أعمل في ميدان السلطة التنظيمية منذ بدء حياتي العملية، حيث عينت مستشاراً في هيئة الخبراء بمجلس الوزراء، فخبيراً نظامياً فيها لمدة تجاوزت السبعة عشر عاماً، وحينما تم تكوين مجلس الشورى وفقًا لنظامه الجديد – نقلت إليه مستشاراً لرئيس المجلس، وكلفت – بالإضافة إلى ذلك – بالعمل مشرفاً على إدارة المستشارين، وهذه التجربة النافعة استفدت منها في الاطلاع على سير العمل التنظيمي، والمساهمة فيه، والمناقشة في دقائقه وتفاصيله. وكان الكثيرون جداً ممن يكون لي معهم نقاش في هذا الموضوع أو تبادل الرأي والمشورة في شيء منه يعتب عليّ أن لم يكن لي جهد في محاولة بيان الموضوع وتدوين تفاصيله، وكنت أرى هذا منهم حسن ظن ترددت في أن أجرب صدقه، ولكني أخيراً وجدت أن من العجز والتقصير عدم المحاولة، فعزمت وتوكلت على الله مؤملاً أن يكون فيما أقدم عليه ما يستند إلى تجربة فعلية طويلة زمنياً. وزاد من العزيمة أن وجدت من بعض من يسهمون في العمل التنظيمي اعتياداً على ما ألفوه من مناهج سابقة، وبطئاً وثقلاً في التآلف مع المتغيرات التي جدت في هذا الميدان، مما يلحظ معه أحياناً ـ من وجهة نظري ـ عدم جريان مسيرة العملية التنظيمية في بعض الوجوه على ما يقتضيه التطور التنظيمي بانسجام تام.

يضاف إلى تلك المشجعات على هذه المحاولة ما وجدته من شح في الأبحاث التي تتناول العمل التنظيمي وفقاً لما هو مستجد ومستحدث في دائرة العمل التنظيمي؛ لأن التطبيق لمقتضى هذه التطورات لم يمض عليه وقت يعد كافياً لفرض تغيير واضح المعالم يعكس جميع الأبعاد الكاملة لهذه التطورات واستيعابها. وغالب ما هو متاح من أبحاث فإنها قائمة على مناهج العمل التنظيمي الجاري قبل تلك التطورات؛ لأنها سابقة عليها أو متأثرة بما هو سابق عليها.

وقد كان من أهم روافد البحث ومصادر استمداده مناقشات متعمقة وحوارات مفيدة مع كل من شرفت وسعدت بالعمل معهم طيلة حياتي العملية، فكان منها ما استوجب مني البحث والتقصي، وما صوّب الرأي، وما لفت الانتباه، وما نبّه إلى الدقائق، وما عمّق في التفاصيل، وغنمت من آرائهم ودراساتهم ما كان مَعيناً ومُعيناً، فجزى الله الجميع خيراً.

وهذا البحث لن يعمد إلى النظريات والمقارنات، وإنما إلى الوصف التفصيلي والدقيق للتطبيق العملي لممارسة السلطة التنظيمية، وفقاً للأحكام والقواعد المقررة بما يمكن معه أن يعد هذا البحث دليلاً مفصلاً لخطوات العمل التنظيمي وإجراءاته؛ وذلك في بابين رئيسين، يتناول الأول منهما عرضاً تمهيدياً وتاريخياً للسلطة التنظيمية، وأما الباب الثاني فيتناول السلطة التنظيمية وفق ما هو مقرر ومطبق حالياً، ويمثل هذا الباب الجزء الأساس والمقصود من هذا البحث الذي يتجه إلى تبين المعالم المرشدة في التطبيق لتلبية متطلبات الممارسة الفعلية للعمل التنظيمي وفق آخر تطوراته، وهذا ما يجعل البحث بحاجة إلى مراجعات متتابعة بحسب ما يستجد في ميدان العمل التنظيمي.

وحيث لم يمض بعد طويل وقت يكفي نسبياً لإحداث تطبيقات كاملة وشاملة لصور العمل التنظيمي كما رسمتها التطورات الحديثة في مجال السلطة التنظيمية، فإنني في أحيان ليست بالقليلة ألجأ إلى التمثيل بتطبيقات سابقة على هذه التطورات حينما أجدها غير متنافرة معها، ولا أجد تطبيقاً حديثاً لها، فأذكر كثيراً من الأنظمة واللوائح الصادرة قبل النظام الأساسي للحكم، وأمثّل بها على الصور التي يقتضيها هذا النظام وما صاحبه وما أعقبه من أنظمة خاصة بالسلطة التنظيمية، ما دامت تلك الصور غير متعارضة مع مقتضيات هذه الأنظمة، ولا توجد صور حديثة لتطبيقاتها.

وقد كان الاعتماد في هذا البحث بصفة أساسية على المصادر الأولية، وهي الجريدة الرسمية، والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات بنصوصها ونسخها المعتمدة التي تمثل المصادر الرسمية، مع الاطلاع على الكتب والأبحاث ذات الصلة بموضوع البحث، والاستفادة منها، متجنباً ما نحت إليه كثير من الدراسات التي أعدت في التنظيم السعودي من محاولة إسقاط المدلولات والمفاهيم السائدة لدى الدول المتأصلة في تطبيق القوانين على التنظيم السعودي، وهي محاولة أحدثت لبسًا وخلطًا في فهم خصائص التنظيم السعودي، وتحديد الأسس والمعايير التي تحكم مناهجه وصوره .

وبما أن إدراك مقتضيات العمل التنظيمي يعتمد على ملكة فهم النصوص واستجلاء مكنوناتها واستكشاف غوامضها واستكناه مقاصدها ؛ فقد كان للاجتهاد واختلاف الأفهام وتفاوتها ميدان رحب في هذا العمل، وكثيراً ما يستقر في النفس معنى في تأليف العمل التنظيمي يعسر الكشف عنه بالعبارة، ولكنه يبرز وتظهر آثاره في مزاولة العمل التنظيمي ذاته، وقد واجهت هذه الصعوبة فعلاً في شرح بعض النصوص المنظمة للعمل التنظيمي، وإن كان مستقراً في النفس معنى لها أجد أثره من خلال ممارستي لهذا العمل .

كما واجهتني صعوبة تتمثل في تداخل موضوعات هذه الدراسة الوصفية، وترابط أجزائها، مما أجهدني في محاولة تقسيمها وتبويبها وترتيبها، بل وقد أعياني الأمر في بعض المواضع، مما ألجأني إلى الإحالات، مع ما أعلمه فيها من إجهاد للمطالع بإرجاعه إلى ما سبق بيانه، أو تأخير البيان في بعض المواضع إلى موضع متأخر، وكان لا بد من هذه الإحالات منعاً للتكرار الذي حرصت على تجنبه إلاّ في بعض المواضع حينما يكون البيان فيها قصيراً جداً لا يعاب فيه التكرار، أو مهماً جداً تحسن فيه الإعادة. وعند الاضطرار إلى الإحالة فإني أحرص

أن تكون الإحالة إلى ما مضى بيانه، حيث إن هذا أقرب إلى استحضاره، وهذا ما يستدعي التوسع في البيان عند أول مناسبة، حتى تسهل الإحالة إليه عند تكرار المناسبة أو الاقتضاء، وقد يحكم حسن البيان في أحوال نادرة أن يؤخر البيان عن أول مناسبة إلى مناسبة هي الأحق في التوسع بالبيان.

ومع علمي ويقيني بأن هذا البحث سيكون قاصراً ومشوبًا بما يستدعي التصويب إلاّ أنه لا بد من العمل، وعمل البشر شأنه القصور والقصر، ومن رام عملاً سالماً من النقد فإن الأمر سيعييه ويلجئه إلى أن يخلد للدعة ويدع العمل، وخير من هذا الوجل الإقدام والمساهمة في عمل أعلم أنه لم يكن العمل الوحيد ولن يكونه، ولكنه يحسن دائماً أن يكون ؛ ليضاف إلى ما سبقه من جهود قام بها من يشكر على المبادرة، ويضاف إليه جهود من يقيّض له الله المتابعة، والجهود يكمل بعضها بعضاً ويسدّد، ومع حرصي على أن يكون هذا البحث مفيداً في موضوعه إلاّ أنني أعلم أنه لن يكون مغنياً وكافياً في موضوعه، والأمل المؤمل أن يعقبه ما يكمّل نقصه، ويصوّب خطأه، ويستدرك فائته، وإني أؤمل من كل مطلع عليه أن يجود بما يظهر له من تصويب أو استدراك، وما التوفيق إلا من عند الله ربنا، عليه توكلنا، وإليه أنبنا، ومنه نستمد العون، ونسأله التسديد في القول والعمل، وله الحمد في الآخرة والأولى .

الخطة العامة للبحث

يتكون هذا البحث من بابين لكل منهما تقسيماته على النحو الآتي :

الباب الأول: عرض تمهيدي وتاريخي للسلطة التنظيمية :

الفصل الأول: التعريف بعنوان البحث :

المبحث الأول : السلطة .

المبحث الثاني : التنظيم .

المبحث الثالث : المملكة العربية السعودية .

الفصل الثاني: بدء نشأة السلطة التنظيمية :

المبحث الأول : مجلس الشورى .

المبحث الثاني : التعليمات الأساسية للحكم .

المبحث الثالث : مجلس الوكلاء .

الفصل الثالث: إنشاء مجلس الوزراء .

الباب الثاني: التنظيم الحديث للسلطة التنظيمية :

الفصل الأول: النظام الأساسي للحكم :

المبحث الأول : سيادة النظام الأساسي للحكم :

المطلب الأول : الدستورية .

المطلب الثاني : التدرج التشريعي :

الفرع الأول : الأنظمة .

الفرع الثاني : اللوائح .

الفرع الثالث : الآثار المترتبة على مبدأ التدرج التشريعي .

المطلب الثالث : تعيين مجالات النظام .

الباب الأول

عرض تمهيدي وتاريخي

للسلطة التنظيمية

(ف١) السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية مرت بمراحل من النشوء والتدرج والتطور، يمكن تقسيمها إلى ثلاث مراحل:

المرحلة الأولى: هي مرحلة النشأة التي تبدأ من تاريخ بداية نشوء الدولة السعودية في عهدها الثالث الذي تعيشه إلى صدور أول نظام لمجلس الوزراء عام ١٣٧٣هـ.

والمرحلة الثانية: تبدأ من ذلك التاريخ الذي أنشئ فيه أول مجلس للوزراء إلى تاريخ إصدار النظام الأساسي للحكم.

والمرحلة الثالثة: وهي الحالية التي ابتدأت بصدور النظام الأساسي للحكم.

وبما أن المرحلتين الأولى والثانية تمثلان إرثاً تاريخياً وتراكمياً من البناء التنظيمي فقد جُعلتا من مكونات هذا الباب الأول التمهيدي[١]، الذي الهدف منه التمهيد لتبين معالم التطبيق حسب آخر تحديث للعمل التنظيمي، بحيث يقتصر بشأن هاتين المرحلتين على ما يكشف عن الخطوات المتدرجة التي قادت إلى المرحلة الحالية (الثالثة)، وما يكشف أيضاً عن الآثار الباقية منهما التي ظلت

---

(١) وهذه الحقبة تناولتها عدد من البحوث والدراسات التي عنيت بها إما من الناحية التاريخية، أو بحكم سريانها في الفترة التي أعدت خلالها هذه البحوث والدراسات، ومنها كتاب التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية للدكتور محمد عبدالجواد محمد، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية طبعة عام ١٣٩٧هـ ـ ١٩٧٧م. ودراسة عن تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية لمحمد توفيق صادق، من مطبوعات معهد الإدارة العامة، عام ١٣٨٥هـ ـ ١٩٦٥م. وكتاب (النظام السياسي والدستوري للمملكة العربية السعودية، للدكتور أحمد بن عبدالله بن باز، الناشر دار الخريجي للنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٤٢١هـ = ٢٠٠٠م.

ظاهرة في هذه المرحلة الحالية التي أفردت لها الباب الثاني مستقلاً وبتوسع باعتبارها المستهدفة بهذه الدراسة بشكل أساس.

ولهذا الغرض حوى الباب الأول التمهيد للباب الذي يليه ببيان المرحلتين الأولى والثانية، مفرداً كل مرحلة منهما بفصل مستقل، يسبقهما فصل أول في التعريف بمفردات عنوان هذا البحث، وتحديد إطاره، وتعيين موضوعه، فتوزع هذا الباب على ثلاثة فصول :

الفصل الأول : التعريف بعنوان البحث.

الفصل الثاني : بدء نشأة السلطة التنظيمية.

الفصل الثالث : إنشاء مجلس الوزراء.

الفصل الأول

التعريف بعنوان البحث

مما يقتضيه تعيين محل البحث ابتداءً - تحديد المقصود من مفردات عنوانه الثلاث : السلطة، والتنظيم، والمملكة العربية السعودية .

وذلك في ثلاثة مباحث :

المبحث الأول : السلطة .

المبحث الثاني : التنظيم .

المبحث الثالث : المملكة العربية السعودية .

المبحث الأول:

السلطة

(ف٢) السلطة بضم السين تعني لغة: القوة والقهر والغلبة والقدرة، فهذه الكلمة تستخدم في كل ما له قوة وقدرة يتمكن بهما من الإلزام بأوامره، وتنفيذ تعليماته وتنظيماته وتوجيهاته.

(ف٣) ولذا فإن السلطة تمثل قيداً على حرية الإنسان، ولكنه قيد تفرضه حياة الجماعة التي لا غنى لها عن سلطة تنظم شؤونها، وتسيّر أمورها، وتحافظ على التوازن بين الحقوق والواجبات المتبادلة بين أفرادها، وتمنع طغيان فرد على آخر، فلا يصلح الناس فوضى لا سراة لهم. فالسلطة تعد – إذاً – ظاهرة اجتماعية لا قوام لحياة الجماعات إلاّ بها.

وهذه السلطة تختلف مظاهرها بحسب بدايات الجماعات وتكوّن التجمعات البشرية، فقد تتمثل هذه السلطة في شخص أو مجموعة أشخاص يفرضون هيمنتهم بما لهم من قوة وقهر وغلبة، وقد تتمثل في مجموعة من الأعراف والتقاليد التي تتغلغل في وجدان الجماعة بحيث لا يجرؤ فرد على الخروج عليها وإلاّ نبذته الجماعة، وقد تتطور حال الجماعة فتجمع بين القوة المادية الواقعية والقوة الوجدانية، فيوجد في الجماعة من يقوم على فرض هذه التقاليد والأعراف والحفاظ عليها بالقوة والجبر، وكلما ارتقت الجماعة وارتفع مستوى وعيها ارتقت ضوابط السلوك فيها بحيث تتمثل في مجموعة من الأنظمة والقوانين التي تحظى باحترام الجماعة والخضوع لها، و تقوم على رعايتها وتطبيقها ومنع الخروج عليها سلطة منظمة تخضع ذاتها لمبادئ وقواعد ملزمة.

وموضوع التجمعات البشرية وتطور أحوالها استقل بدراسات مطولة وأبحاث موسعة بحيث أصبح علماً مستقلاً بذاته يسمى علم الاجتماع، أرسى قواعده ابن

خلدون، وتوسع هذا العلم مع تطور حياة الجماعات وتشعبت فروعه، وتغلغل في فروع العلم والمعرفة الأخرى، ومن أهمها الدراسات القانونية، وأصبح يمثل ركيزة في تشكل الشعوب وأنماط سلوكياتها وتنظيماتها وسلطاتها، كما أن القوانين – ومنها الأحكام الدستورية – وليدة تفاعل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية.

(ف٤) وبالتطرق إلى مفهوم السلطة في الإسلام فإنه يتفرد بأنه جامع لكل ما يخضع له الإنسان في اعتقاده وقوله وعمله، بحيث يكون الإنسان فيها خاضعاً لأحكام الغيب والواقع على نحو يخلق التوازن بين طمأنينة النفس ومواجهة الواقع، ويرسخ في نفسه القناعة بالخضوع للأحكام عن طواعية وإيمان، فأهم عامل وأول دافع للخضوع للسلطة وتطبيق أحكامها هو القناعة الذاتية بها واستشعار لزوميتها والتقيّد بتعاليمها، فالسلطة بذلك تقوم على الجمع بين العقيدة والشريعة، فالعقيدة إيمان واعتقاد يترسخ في أعماق النفس البشرية بوجوب الخضوع والاتباع، والشريعة منهج في الحياة وأسلوب عمل؛ ولأن العقيدة سلطة على النفس البشرية التي لا تختلف باختلاف الأفراد والأزمان فقد شرع الخالق سبحانه ديناً واحداً للبشرية منذ بدء الخليقة، قال تعالى: ﴿ **شَرَعَ لَكُم مِّنَ الدِّينِ مَا وَصَّىٰ بِهِ نُوحًا وَالَّذِي أَوْحَيْنَا إِلَيْكَ وَمَا وَصَّيْنَا بِهِ إِبْرَاهِيمَ وَمُوسَىٰ وَعِيسَىٰ أَنْ أَقِيمُوا الدِّينَ وَلَا تَتَفَرَّقُوا فِيهِ** ﴾[١]. وقال تعالى: ﴿ **وَمَا أَرْسَلْنَا مِن قَبْلِكَ مِن رَّسُولٍ إِلَّا نُوحِي إِلَيْهِ أَنَّهُ لَا إِلَٰهَ إِلَّا أَنَا فَاعْبُدُونِ** ﴾[٢]، فلا عبودية ولا خضوع إلاّ لله الخالق ولما شرع، أما الشريعة فلأنها سلطة على أنماط المعيشة ومتغيرات الواقع فقد جعل الخالق العليم بخلقه الخبير بما يصلح شأنهم لكل أمة شرعة ومنهاجاً بحسب ما يَصلُح لواقعها ويُصلِح حالها، قال تعالى: ﴿ **لِكُلٍّ جَعَلْنَا مِنكُمْ شِرْعَةً وَمِنْهَاجًا** ﴾[٣].

---

(١) ١٣/ الشورى.

(٢) ٢٥/ الأنبياء.

(٣) ٤٨/ المائدة.

ولسعة أفق هذه السلطة في الإسلام التي تحكم ضمير الفرد ووجدانه وفكره وقوله وعمله، وعلاقته بخالقه وعلاقته بغيره ؛ فقد بذل كثير من الباحثين المعاصرين جهوداً محمودة في عرض جوانب من هذا الأفق الرحب الذي يظل دائماً بحاجة إلى المزيد[١]، وفي هذا البحث يتعذر عرض جوانب الموضوع بما يستحقه، وإنما أُشير إليه هنا من أجل لفت النظر إليه باعتباره يمثل السلطة الأعلى التي تحتكم إليها وتخضع لها السلطة في المملكة العربية السعودية، وحتى من هذه الوجهة فإن الهدف من هذا البحث ليس هو الدراسة التحليلية لنظرية السلطة في الإسلام وتطبيقاتها، فذلك شأن يخضع لتحليل واقع كل بلد ومقوماته وتركيبته السكانية وتاريخه وظروفه المحيطة به، كما أنه يخضع لمراعاة متطلبات كل زمن بما يناسبه ويصلح له، فالشريعة الإسلامية لم تضع تفصيلات لشكل موحد للسلطة، كما لم تقرر نمطاً واحداً لا يتغير للحكم، وإنما قررت مبادئ أساسية تسمح بالانطلاق منها في تقرير تفصيلات تراعي تغير الأزمان والأحوال؛ ولذا انحصر هذا البحث في الدراسة الوصفية لواقع السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية من غير إغفال للإشارة إلى ما ترتكز إليه من خضوع لسلطان الشريعة الإسلامية عند بيان الأسس التي تقوم عليها تلك السلطة.

(ف٥) وهذه الدراسة الوصفية تشمل جميع جوانب السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية سواء من حيث مظهرها، أو تكوينها، أو أدواتها، ووسائلها، أو اختصاصاتها، أو علاقتها بما عداها من سلطات الدولة الأخرى، فهي دراسة شاملة لكيان السلطة التنظيمية وأسلوب ممارستها.

---

(١) ومن تلك البحوث والدراسات: كتاب تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية للأستاذ عدي زيد الكيلاني، الناشر دار البشير ـ عمان ـ الأردن.

المبحث الثاني:

التنظيم

(ف٦) التنظيم مصدر نظّم بالتشديد، ومثله النظْم ـ مصدر نَظَم بالتخفيف ـ وهما بمعنى واحد، هو التأليف وضم شيء إلى شيء آخر، يقال: نَظَم اللؤلؤ ينظمه نظماً ونظاماً ونظّمه ألّفه وجمعه في سلك فانتظم وتنظّم، والنظام كل خيط ينظم به لؤلؤ ونحوه، وجمعه نُظُم، وكذا ملاك الأمر يقال له نظام، وجمعه أنظمة وأناظيم ونظم، كما يطلق النظام على السيرة والهدي والعادة، والانتظام الاتساق(١) . وهذه المعاني للتنظيم في اللغة تساعد على معرفة مدلوله لأغراض هذا البحث والذي يقصد به ضم القواعد والأحكام بعضها إلى بعض باتساق لتحكم مناشط الدولة وسلطاتها.

(ف٧) وقد شاع في الوقت الحاضر في جل دول العالم بما فيها الدول الإسلامية إطلاق كلمة (تشريع) على العملية التنظيمية، وهذه الكلمة يتعين استخدامها بحذر، فلها مقصودان ؛ فإما أن يراد بها التشريع ابتداءً، وإما أن يراد بها التشريع بناءً، فإن كان المقصود الأول فلا يجوز إطلاقها على أي كائن بشري سواء كان سلطة أم فرداً؛ لأن التشريع ابتداءً لله وحده، وقد انقطع بانقطاع الوحي. وأما إن كان المقصود الثاني فلا بأس بإطلاقه على كل عمل يهدف إلى بيان أحكام شريعة الله سبحانه وتعالى، واستنباط الأحكام التفصيلية من أدلتها وقواعدها الكلية ومصادرها المعتمدة.

(ف٨) وقد حرص الملك عبد العزيز ـ رحمه الله ـ على تأكيد هذا المعنى في بداية حكمه عندما أذاع: «إن مصدر التشريع لا يكون إلاّ من كتاب الله وما جاء

---

(١) مختار الصحاح (باب الميم ـ فصل النون) ص ٤٧٤، القاموس المحيط (فصل النون ـ باب الميم) ج٤ ص ١٨٢.

عن رسوله عليه الصلاة والسلام، أو ما أقره علماء الإسلام بطريق القياس أو أجمعوا عليه مما ليس في كتاب أو سنة. فلا يحل في هذه الديار غير ما أحله الله، ولا يحرم فيها غير ما حرمه»(١).

وهو معنى تأكد كثيراً في مناسبات عديدة، وتم التأكيد عليه نصاً في النظام الأساسي للحكم في المادة السابعة ونصها: «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة»، وهذا نص يمتنع المساس به والإخلال بمقتضاه في أي حال من الأحوال حتى في حالات إعلان الحرب والطوارئ، وذلك حسبما قضت به المادة الثانية والثمانون من النظام نفسه.

(ف٩) والتشريع في الفقه الإسلامي له مصادر عديدة تقسم إجمالاً إلى مصادر أصلية تتمثل في كتاب الله تعالى (القرآن الكريم) وسنة رسوله – صلى الله عليه وسلم–، ومصادر تبعية تتمثل في الإجماع والقياس والمصالح المرسلة والاستصحاب، وغير ذلك مما هو محل تفصيل وبيان في مواضعه من كتب الفقه وأصوله(٢). وقد أطلق الآمدي – رحمه الله تعالى –(٣) على الفقهاء القائمين على استنباط الأحكام الشرعية كلمة (المتشرعين). فهذه كلمة تعني استقاء الحكم واستخراجه من أدلة الشرع.

(ف١٠) ومع إمكان حمل هذا اللفظ (تشريع) على وجه يمكن تأويله بما ذكرنا إلاّ أنه يوجد نفور في المملكة العربية السعودية من استخدام هذا التعبير في

---

(١) جريدة أم القرى العدد الأول بتاريخ ١٥/٥/١٣٤٣هـ الموافق ١٢/١٢/١٩٢٤م.

(٢) انظر على سبيل المثال كتاب: المحصول للرازي جـ٦، ص ١٣١. الإحكام في أصول الأحكام للآمدي جـ٤ ص ١٦١. أعلام الموقعين لابن القيم جـ١، ص ٦٦. الفروق للقرافي جـ١، ص ١٢٨، وقد أسماها أدلة مشروعية الأحكام.

(٣) في كتابه الأحكام في أصول الأحكام جـ٣، ص ١٨٥.

الدلالة على الأعمال التنظيمية، جاء في قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٨ وتاريخ ١/٣/١٣٩٦هـ ما نصه :«إن مجلس الوزراء . . بعد الاطلاع على الخطاب المرفوع من فضيلة رئيس الجامعة الإسلامية رقم ١٦٥٥٨/١/١ في ١٣/١١/٩٤هـ. المتضمن أنه قد يرد في بعض الأنظمة والقرارات الرسمية إطلاق كلمة (المشرِّع) على من قام بوضع النظام، ومن أمثلة ذلك ما جاء بقراري مجلس الوزراء رقم ١٤٢٣ في ٢١/٩/٩٤هـ. ورقم ١٤٣٩ في ٢١/٩/٩٤هـ. ونظراً لكون المشرِّع على الإطلاق هو الله وحده فإن إطلاق هذا اللفظ على غيره غير لائق.

لذا يرجو فضيلته عدم استعمال ذلك.

وبناءً على توجيه المقام السامي بعرض الموضوع على مجلس الوزراء ؛ يقرر:

الموافقة على عدم استعمال كلمة (المُشرِّع) في الأنظمة والأعمال التنظيمية الأخرى والاستعاضة عنها بكلمة أُخرى مناسبة . . » .

(ف١١) وبما أن نتاج ما يطلق عليه (السلطة التشريعية) يتمثل في القوانين التي تصدرها، فقد تبع ذلك عزوف في المملكة العربية السعودية عن استخدام كلمة (قوانين) أيضاً، والاستعاضة عنها بمصطلح الأنظمة أو اللوائح أو القواعد أو نحوها، والنفور من كلمة (قانون) ليس مرده إلى محظور في استخدام هذه الكلمة في الأصل، فقد كانت بحد ذاتها مستعملة لدى الفقهاء المسلمين(١) حتى إن الفقيه المالكي ابن جزي اتخذ كلمة قوانين لمؤلفه المشهور (قوانين الأحكام الشرعية)، واستخدم هذه الكلمة الماوردي حيث قال(٢): «لأنه مندوب

---

(١) وقد سرد عدداً من الشواهد والنقول في استعمال هذه الكلمة الدكتور/محمد عبدالجواد في كتابه التطور التشريعي في المملكة العربية السعودية ص: ١٤ ـ ١٦.

(٢) في كتابه الأحكام السلطانية ص ٢٤١.

لحفظ القوانين واستيفاء الحقوق». وكذلك أبو يعلى حيث قال[١]: «ففيه من حفظ القوانين الشرعية ما لا يجوز أن يترك قاصداً. .. والذي يحفظ بتقليد المستولي من قوانين الشرع سبعة»، واستخدم شيخ الإسلام ابن تيمية هذا المصطلح حيث قال[٢]: «فتلك القواعد الفاسدة التي جعلوها قوانين. .. ثم إن هذه القوانين فيها ما هو صحيح لاريب فيه»، ولذا فإن النفور من كلمة (قوانين) جاء وليد الظروف التي خلفتها عقود من التخلف عانى منه العالم الإسلامي مما سهّل لأعدائه احتلال أوطانه، وطمس معالم ثقافته، والتأثير على هويته، وقطع صلته بماضيه، وإضعاف روابطه بعقيدته، إضافة إلى قفل باب الاجتهاد في الفقه الإسلامي الذي أدى به إلى حالة من الجمود وعدم مسايرة التطورات الحديثة، مما دفع حكام الشعوب الإسلامية لاستجلاب القوانين الوضعية لدى العالم الغربي الذي كان يحتل معظم أنحاء العالم الإسلامي، وكان استجلابها إما للعجز عن مجاراة متطلبات الوقت المعاصر بإيجاد أحكام تحكم الوقائع التي جدت، وإما مجاراة للغرب واتباعًا له، وإما نتيجة فرض المستعمر لها، فارتبط في الأذهان مدلول سيئ للقوانين بأنها تلك الأحكام الموضوعة بمعزل تام عن أحكام الشريعة الإسلامية.

(ف١٢) ونظراً لحصر التشريع في المملكة العربية السعودية في مصدر واحد فقط هو شرع الله سبحانه وتعالى في كتابه وسنة رسوله صلى الله عليه وعلى آله وصحبه وسلم فإن ما قد يرد في هذا البحث من استخدام كلمة (تشريع) في معرض بيان السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية يجب أن تؤخذ بمدلول البناء على الأصول الشرعية واستنباط الأحكام التفصيلية من الأدلة

---

(١) في كتابه المسمى أيضًا الأحكام السلطانية ص ٢٧، ٢٨.

(٢) في فتاواه جـ ٥، ص ٢٤١.

الشرعية، فأي عمل اجتهادي يتم وفقاً لذلك فإنه يعد عملاً تشريعياً شرعياً، وهو ما يوجبه حسن السياسة، ومن هنا ظهرت الحاجة إلى تدوين أحكام ملزمة لتنظيم كثير من وجوه التعاملات، والظواهر والسلوكيات الاجتماعية والسياسات الاقتصادية والمالية والتعليمية والصحية والأمنية والثقافية وغيرها من مناشط الحياة العامة، وذلك بما لا يتعارض مع مصدر التشريع الوحيد (الشريعة الإسلامية).

(ف١٣) وهذا ما دعا عدداً من المهتمين إلى اعتبار تلك الأحكام المدونة (التنظيمات) أحكاماً تنفيذية؛ لأنها لتنفيذ شرع الله تعالى. جاء في كتاب الطرق الحكمية[١]: « ... قال ابن عقيل: السياسة ما كان فعلاً يكون معه الناس أقرب إلى الصلاح وأبعد عن الفساد وإن لم يضعه الرسول ولا نزل به وحي، فإن أردت بقولك: لا سياسة إلاّ ما وافق الشرع، أي لم يخالف ما نطق به الشرع فصحيح، وإن أردت لا سياسة إلاّ ما نطق به الشرع فغلط وتغليط للصحابة ... ».

(ف١٤) ولذا كان اهتمام الدولة كبيراً بتعليم فن التنظيم والتقنين في إطار الشريعة الإسلامية، وذلك حينما صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٧ وتاريخ ١٤ / ٩ / ١٤٠١هـ الذي نص في فقرته الرابعة على أن يتم تدريس الأنظمة في المعهد العالي للقضاء وفي كليات الشريعة.

---

(١) لابن القيم، ص ١٢.

المبحث الثالث:

المملكة العربية السعودية

(ف١٥) يراد بهذا الاسم ذلك الكيان الكبير بدءاً من أول بقعة ابتدأ فيها حكم الملك المؤسس للدولة السعودية في عهدها الثالث عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود ـ رحمه الله تعالى ـ بدخول مدينة الرياض عام ١٣١٩هـ مبتدئاً طريقه نحو استعادة حكم تعاقب عليه آباؤه وأجداده في عهدين سابقين، ثم امتد طريقه على فترات متتالية من الكفاح، إلى أن وصل إلى ما وصل إليه بالحدود المستقرة حالياً، وقد تعددت الأسماء التي مر بها هذا الكيان تاريخياً، فمع بداية كفاح المؤسس كان يطلق عليه لقب الإمام، ويطلق على مواقع نفوذه إمارة، ومع التوسع وانضواء منطقة نجد تحت لوائه أصبح يطلق عليه لقب السلطان، وعلى المنطقة سلطنة نجد، وبعدما دخل الحجاز بايعه أهلها بالملك في يوم ٢٥/٦/١٣٤٤هـ الموافق ٨/١/١٩٢٦م وأصبح لقبه (ملك الحجاز وسلطان نجد وملحقاتها)[١]، وأصبحت الحجاز تحمل اسم المملكة الحجازية، أما منطقة نجد وملحقاتها فبقيت فترة على اسم (سلطنة نجد وملحقاتها)، وفي العام التالي نادى أهل نجد بعبدالعزيز ملكاً على نجد وملحقاتها فأصبح لقبه (ملك الحجاز ونجد وملحقاتها)، وأصبح اسم السلطنة (المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها)، وأصدر بذلك الملك عبدالعزيز أمراً مؤرخاً في ٢٥/٧/١٣٤٥هـ[٢].

وفي ١٧/٥/١٣٥١هـ الموفق ١٨/٩/١٩٣٢م أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً تاريخياً برقم ٢٧١٦ بتوحيد البلاد في دولة واحدة موحدة باسم (المملكة

---

(١) جريدة أم القرى العدد ٥٥ ، بتاريخ ٣٠/٦/١٣٤٤هـ، الموافق ١٥/١/١٩٢٦م.

(٢) جريدة أم القرى العدد ١٢١ ، بتاريخ ٦/١٠/١٣٤٥هـ، الموافق ٨/٤/١٩٢٧م.

العربية السعودية)، حيث قضى الأمر في مادته الأولى بأن يحول اسم (المملكة الحجازية النجدية وملحقاتها) إلى اسم (المملكة العربية السعودية)، وأن يصبح لقب الملك (ملك المملكة العربية السعودية)، كما نصت المادة الثانية على أن يجري مفعول هذا التحويل من تاريخ إعلانه، ونصت المادة الرابعة على أن سائر النظامات والتعليمات والأوامر السابقة والصادرة من قبل الملك تظل نافذة المفعول بعد هذا التحويل[١].

ولذا فإن إطلاق كلمة (المملكة العربية السعودية) في هذا البحث تعني أي مرحلة من المراحل التي مرت بها بغض النظر عن الاسم السائد حينها؛ ولذا فإن كل ما يرد في الأنظمة والتعليمات من أسماء سابقة على توحيد المملكة يعتبر مدلولها متجاوزاً تاريخياً.

(ف١٦) وفي هذا الاستعراض التاريخي المختصر جداً ما يعطي إشارة إلى كيفية نشوء السلطة العامة في المملكة العربية السعودية، فقد تضافرت في نشوئها عدة عوامل أولها وأهمها إعلان الملك عبدالعزيز تأسيس حكمه على الإسلام عقيدة وشريعة، فدانت له الأقاليم بالبيعة على كتاب الله وسنة رسوله، يضاف بعد ذلك الموهبة الفطرية القيادية لديه، وهذه الموهبة تعد من مصادر نشوء السلطة في كثير من المجتمعات حيث تدين الجماعة لمن يتمتع بالتميز والقوة والتأثير ميلاً منها إلى من يفرض الهيبة والمنعة بما يحمي حوزتها وكيانها وحقوقها وأمنها ويمنع عدوان بعضها على بعض، كما يضاف إلى موهبته انسلاله من أسرة حاكمة، وهذا الاعتبار يمثل أيضاً أسلوباً من أساليب نشوء السلطة في واقع كثير من المجتمعات، حيث يكتسب الخلف شرعية أو نفوذاً مستمداً من سلطة سلفه، وهذا الاعتبار للسلف لا تكاد تخلو منه المجتمعات، فهو وإن كان قوياً في الماضي

---

(١) جريدة أم القرى العدد ٤٠٦ ، بتاريخ ٢٢/٥/١٣٥١هـ ، الموافق ٢٣/٩/١٩٣٢م .

إلاّ أنه لا يزال مؤثراً في العصر الحديث، حتى إنه ملاحظ في الأنظمة الجمهورية، حيث إن الابن أو القريب يخلف أباه أو قريبه في رئاسة الدولة، بل ويظهر في الترشيحات للسلطة في بعض المجتمعات التي تعتمد على الانتخابات الرئاسية (الديمقراطية) حيث نسمع أن الخلف يترشح اعتماداً على سمعة سلفه، أو يتولى رئاسة الحزب بعده، أو يحوز على مكاسب سياسية بالإرث من سلفه.

(ف١٧) ومن هذا يظهر أن كيان الإقليم (المملكة العربية السعودية) تشكل بالسلطة التي قامت به، فكانت هذه السلطة هي المؤسسة لهذا الكيان، مما يجعل قوام الكيان على المنهج الذي قامت عليه السلطة وانتظم به أمرها، وهو المنهج الحاكم على التنظيم كما سبق بيانه في المبحث السابق.

الفصل الثاني

بدء نشأة السلطة التنظيمية

(ف١٨) حينما ابتدأ الملك عبدالعزيز بن عبدالرحمن آل سعود ـ رحمه الله ـ استعادة الحكم بالاستيلاء على مدينة الرياض عام ١٣١٩هـ تتابع كفاحه في ضم بقية المناطق عدة سنوات تعد مرحلة تكوين للإقليم قبل تنظيمه؛ ولذا فلم تتهيأ الظروف للشروع في أي عمل تنظيمي، وكانت كل الجهود متوجهة إلى توحيد الأقاليم، وترسيخ الاستقرار، إضافة إلى أن الحاجة لم تستوجب إصدار تنظيمات لبساطة الحياة وجريانها على التقاليد السائدة. ولم تظهر ملامح للسلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية إلا بعد دخول الملك عبدالعزيز منطقة الحجاز التي كان لها اتصال بالعالم الخارجي، ويؤمها المسلمون من مختلف أنحاء المعمورة، كما أنها منطقة عرفت التنظيم وعايشته طويلاً إبان حكم الخلافة العثمانية.

(ف١٩) وقد بادر الملك عبدالعزيز إلى تحديد شكل الحكم ومنهجه والنظام العام للبلاد بمجرد دخوله الحجاز عندما أصدر أول بلاغ له في (١٢/٥/١٣٤٣هـ الموافق ٩/١٢/١٩٢٤م) معلناً فيه أن «الأمر في البلاد المقدسة شورى بين المسلمين، وأن مصدر التشريعات والأحكام لا يكون إلاّ من الكتاب والسنة والفقه»[١]، وأعقبه ببلاغ آخر بتاريخ ٢٨/١٢/١٣٤٣هـ «أن الشريعة الإسلامية هي القانون العام الذي يجري العمل على ما وافقه في البلاد المقدسة، وأن السلف الصالح وأئمة المذاهب الأربعة قدوتنا في السير على الطريق القويم، وسيكون العلماء المحققون من جميع الأمصار هم المرجع لكل المسائل

---

(١) جريدة أم القرى، العدد الأول، بتاريخ ١٥/٥/١٣٤٣هـ، الموافق ١٢/ديسمبر/١٩٢٤م.

التي تحتاج إلى تمحيص ونظر ثاقب»[١]، كما جاء في بلاغ آخر: «يجب أن يكون السلطان الأول والمرجع للناس كافة الشريعة الإسلامية المطهرة»[٢]، وهذا نص دستوري يكشف عن طبيعة نظام الحكم ومنهجه في التنظيم، حيث يُبنى بصفة أساسية على مبدأ الشورى، وجرى تأكيده بصورة أكثر تفصيلاً في تعليمات أساسية للحكم، وبيان ذلك في مبحثين يتناول أولهما مجلس الشورى، ويتناول الثاني التعليمات الأساسية للحكم، ويعقبهما مبحث ثالث يتناول صورة للسلطة برزت خلال الفترة السابقة لتكوين أول مجلس للوزراء، وتتمثل هذه السلطة في مجلس الوكلاء. فينتظم هذا الفصل ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مجلس الشورى.

المبحث الثاني: التعليمات الأساسية للحكم.

المبحث الثالث: مجلس الوكلاء.

---

(١) جريدة أم القرى، العدد الثلاثون، بتاريخ ٢/١/١٣٤٤هـ، الموافق ٢٤/يوليو/١٩٢٥م.

(٢) جريدة أم القرى، العدد الخامس والأربعون، بتاريخ ١٩/٣/١٣٤٤هـ، الموافق ٦/نوفمبر/١٩٢٥م.

المبحث الأول:

مجلس الشورى

(ف٢٠) في ظل التوجه الذي أعلنه الملك عبدالعزيز عند بداية دخوله الحجاز حينما أعلن أن الأمر شورى بين المسلمين كما سبق ذكره في مقدمة هذا الفصل[١]- دعا الملك عبدالعزيز علماء مكة المكرمة وأعيانها وتجارها إلى تكوين مجلس يختارونه لإدارة مصالحهم العامة والنظر في شؤونهم[٢]، فجرى في يوم ١٣٤٣/٧/٩هـ انتخاب أول مجلس للشورى بواسطة المجلس البلدي تحت اسم (مجلس الشورى الأهلي)، وبلغ عدد المنتخبين أربعة عشر عضواً[٣].

ثم أُعيد تكوين المجلس تحت اسم (المجلس الأهلي) بعد تحديد طريقة انتخاب أعضائه، وبلغ عدد أعضائه خمسة عشر عضواً، وأُسندت إليه مهام تتعلق بتنظيم أمور البلدية، والنظر في موازنة دخلها ومصروفاتها، وتشكيل لجان دائمة لحل المشاكل الداخلية، وترتيب المحاكم الشرعية، وشؤون الأوقاف، والنظر في حفظ الأمن وترتيب الشرطة اللازمة لذلك، والتعليم، وتطوير التجارة والبريد والبرق[٤].

وفي تاريخ ١٣٤٥/٢/٢١هـ (الموافق ١٩٢٦/٩/٢٩م) صدرت التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية التي سيأتي تفصيل القول فيها في المبحث التالي، وقد تضمنت هذه التعليمات في الفصل الرابع منها أحكاماً خاصة بتشكيل

---

(١) الفقرة (١٩)

(٢) جريدة أم القرى العدد الثالث ، بتاريخ ١٣٤٣/٥/٢٩هـ الموافق ١٩٢٤/١٢/٢٦م.

(٣) أعلن رئيس المجلس بياناً بذلك نشر في جريدة أم القرى العدد العاشر بتاريخ ١٣٤٣/٧/١٩هـ الموافق ١٩٢٥/٢/١٣م .

(٤) جريدة أم القرى العدد الواحد والثلاثون ، بتاريخ ١٣٤٤/١/٩هـ الموافق ١٩٢٥/٩/١م.

مجلس الشورى في المواد من الثامنة والعشرين إلى السابعة والثلاثين، فنصت تلك المواد على تأليف المجلس من النائب العام (نائب الملك في الحجاز) ومستشاريه وستة أعضاء يعينهم الملك لمدة سنة، وحددت اختصاصات المجلس بالنظر في الأمور والمسائل التي تعرض عليه من النيابة العامة، وإجراء التدقيق والبحث بشأنها، وأن نصاب اتخاذ القرارات بأكثرية الآراء، ولا تكون نافذة إلاّ بعد أن تعرضها النيابة العامة على الملك ويوافق عليها، وانعقاد المجلس مرة كل أسبوع على الأقل برئاسة النائب العام أو أحد مستشاريه.

(ف٢١) ثم أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً في غرة محرم من العام ١٣٤٦هـ بتكوين لجنة للتفتيش والإصلاح لتقوم بدراسة التشكيلات الحكومية، فأعدت تقريراً صدر على إثره أمر ملكي بتاريخ ٧/١/١٣٤٦هـ[١] بحل مجلس الشورى.

(ف٢٢) وقد أعقب هذا الحل صدور أمر ملكي آخر بتاريخ ٩/١/١٣٤٦هـ[٢] بالموافقة على نظام مجلس الشورى ليحل محل القسم الخاص بمجلس الشورى من القسم الرابع من التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية حسبما قضت به المادة الخامسة عشرة منه، وبموجب هذا النظام يتألف المجلس من ثمانية أعضاء تنتخبهم الحكومة، ورئاسة المجلس هي للنائب العام، وأجازت له المادة الثالثة أن يحضر معه أحد مستشاريه للجلسات بدون أن يكون للمستشار رأي في المناقشات، وفي حالة غياب الرئيس يرأس المجلس إما معاونه وإما أحد مستشاريه.

وحددت المادة الخامسة شروط العضوية، وأوجبت المادة السادسة من هذا النظام على الحكومة عرض الأعمال التالية على المجلس وهي:

---

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد رقم ١٣٤، بتاريخ ٨/١/١٣٤٦هـ الموافق ٨/٧/١٩٢٧م.

(٢) نشر في جريدة أم القرى العدد ١٣٥، بتاريخ ١٥/١/١٣٤٦هـ الموافق ١٥/٧/١٩٢٧م.

١- موازنات دوائر الحكومة والبلديات وموازنة عين زبيدة.

٢- الرخص للشروع في عمل مشاريع اقتصادية وعمرانية.

٣- الامتيازات والمشاريع المالية والاقتصادية.

٤- نزع الملكية للمنفعة العامة.

٥- سن القوانين والأنظمة.

٦- الزيادات التي تضاف على موازنات الدوائر في بحر السنة.

٧- النفقات العارضة التي تفرض لدوائر الحكومة في بحر السنة إذا زاد المطلوب عن مائة جنيه.

٨- قرارات استخدام الموظفين الأجانب.

٩- العقود مع الشركات أو التجار لشراء أو بيع لوازم دوائر الحكومة إذا زاد المبلغ عن مئتي جنيه.

والمادة السابعة قسمت المجلس إلى لجنتين تتولى كل واحدة منهما دراسة المعاملات التي يحيلها إليها سكرتير المجلس وتبدي رأيها فيها، ثم تتبادل اللجنتان الأوراق التي في يد كل واحدة، وتدرس الواحدة ما كان بيد الأخرى، ثم تعرض النتيجة في جلسة عامة من جلسات المجلس لاتخاذ قراره النهائي.

والمادة الثامنة حددت نصاب الحضور اللازم بأربعة أعضاء مع الرئيس، وحددت نصاب اتخاذ القرارات بثلثي الأصوات.

والمادة التاسعة حددت اجتماعات المجلس بمرتين في الأسبوع مع إمكان أن يجتمع أكثر من ذلك بناءً على دعوة من رئيسه كلما دعت الحاجة، ويمكن لكل من اللجنتين أن تجتمعا في غير أوقات الاجتماع المعينة للمجلس.

ويمكن للمجلس بمقتضى المادة العاشرة أن يلفت نظر الحكومة إلى أي خطأ وقع في تطبيق القوانين والأنظمة.

وفيما يتعلق باختصاصات المجلس في سن القوانين والأنظمة المنصوص عليها في الفقرة (٥) من المادة السادسة من نظام المجلس فقد نصت المادة الحادية عشرة بأنه إذا عرضت الحكومة مشروعاً على المجلس فرفضه أو عدل فيه تعديلاً لم توافق عليه الحكومة فللنائب العام ـ الذي هو نفسه رئيس مجلس الشورى ـ أن يعيد المشروع إلى المجلس مع ملاحظات كافيه لإقناعه بصواب رأي الحكومة وتغيير المجلس لقراره، فإن رفض المجلس ثانية وأصر على تعديله السابق يكون القول الفصل لأمر الملك. وللمجلس أن يراجع الملك بواسطة رئيسه لأجل التصديق على مشروع قرره المجلس ومضى عليه شهر من غير صدور إرادة الملك بالموافقة عليه، وأوجبت المادة الثانية عشرة أن تتم دعوة رئيس الدائرة ذي العلاقة حينما يبحث المجلس في مسألة لها علاقة بدائرته. وبينت مهام أمين المجلس، وجعلت المادة الرابعة عشرة للملك حق حل المجلس وتغيير أعضائه أو عزلهم.

(ف٢٣) ولم يمضِ على هذا النظام زمن طويل حتى أصدر الملك عبدالعزيز أمراً ملكياً في سنة ١٣٤٧هـ بالموافقة على نظام آخر لمجلس الشورى[١]، تضمن قليلاً من التعديلات والإضافات من أهمها ما يأتي:

١ـ أن المجلس يتألف من العدد الذي تصدر به الإرادة الملكية تحت رئاسة النائب العام.

٢ـ أصبح لرئيس المجلس نائب دائم يعينه الملك، ونائب ثانٍ ينتخبه المجلس ويقوم مقام النائب الأول أثناء غيابه.

٣ـ أصبحت مدة العضوية سنتين.

٤ـ أصبحت جلسات المجلس يومية.

٥ـ أصبح نصاب الحضور مشروطاً بثلثي الأعضاء والرئيس.

---

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد ١٨٦ ، بتاريخ ٢٥/١/١٣٤٧هـ الموافق ١٢/٧/١٩٢٨م .

٦ـ أصبح النصاب اللازم لصدور قرارات المجلس أكثرية الأعضاء الحاضرين.

فيما عدا ذلك فليس في هذا النظام تعديلات مهمة على النظام الذي سبقه وخاصة فيما يتعلق بالاختصاصات حيث بقيت كما هي.

(ف٢٤) ومن خلال المهام الموكولة للمجلس يتضح أنه كان يقوم بدور تنظيمي ودور رقابي بارزين، إضافة إلى مهام تنفيذية تأخذ طابع الأهمية بالنظر إلى حالة البلاد حينها ومتطلبات التنمية والأداء الإداري.

فالدور التنظيمي بارز من خلال اختصاصه بسن الأنظمة والقوانين، وهو دور يكون فيه للمجلس قوة في موضوع النظام أو القانون بحيث إذا لم يتفق فيه مع الحكومة فإنه يعاد عرضه عليه مع الملاحظات عليه، وإن لم يقتنع فالقول الفصل فيه للملك، وللمجلس مراجعة الملك لأجل الموافقة على مشروع قرره المجلس ومضى عليه شهر دون اعتماده من الملك.

وأما الدور الرقابي فهو واضح من قيامه باستعراض الموازنات للدوائر الحكومية والبلديات، وإقراره للزيادات التي تطرأ على الموازنات، وللنفقات الطارئة. وحقه في لفت نظر الحكومة إلى أي خطأ يشوب أداءها وتطبيقها للأنظمة.

وأما سلطاته التنفيذية فتتضح من خلال نظره في التراخيص للمشاريع الاقتصادية والعمرانية والامتيازات والمشاريع المالية والاقتصادية ونزع الملكية للمنفعة العامة، وقرارات استخدام الموظفين الأجانب، والعقود الحكومية، وهو دور تظهر فيه الرقابة والإشراف المباشران على الأعمال التنفيذية.

(ف٢٥) وبقي المجلس يتألف من العدد الذي تصدر به الإرادة الملكية عند تجديد دورته، وقد بلغ عدد أعضائه سنة ١٣٧٢هـ (١٩٥٢م) عشرين

عضواً[١]. وفي سنة ١٣٧٥هـ ١٩٥٥م بلغ عدد أعضائه خمسة وعشرين عضواً[٢]، وعقب ذلك كانت الأوامر تصدر بإحالة بعض أعضائه إلى التقاعد ونقل البعض الآخر إلى وزارات ومصالح الدولة دون أن يعين بدلاً منهم أو ممن يتوفى منهم أعضاء جدد[٣].

(١) جريدة أم القرى، العدد ١٤٣٩، بتاريخ ١٧/١/١٣٧٢هـ الموافق ٢١/١١/١٩٥٢م.
(٢) جريدة أم القرى العدد ١٥٨٦، بتاريخ ٢٦/٢/١٣٧٥ الموافق ١٤/١٠/١٩٥٥م.
(٣) أعد الدكتور عبدالرحمن بن علي الزهراني دراسة عن مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية، بهذا العنوان طبعت عام ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م، من مطبوعات مجلس الشورى. وتضمنت رصداً وتوثيقاً لمسيرة مجالس الشورى منذ بدء مسيرتها إلى حين تاريخ إعداد هذه الدراسة.

المبحث الثاني:

التعليمات الأساسية للحكم

(ف٢٦) بعد مبايعة أهل الحجاز للملك عبدالعزيز في شهر جمادى الآخرة عام ١٣٤٤هـ أمر بتكوين هيئة تأسيسية من ثمانية أعضاء تم انتخابهم بالاقتراع السري من قبل ممثلين عن جميع مدن الحجاز، وأضاف إليهم الملك خمسة أعضاء آخرين، وعيّن لها رئيساً؛ وذلك لوضع تنظيم للحكم.

(ف٢٧) وخلال سبعة أشهر من تكوينها تم وضع التعليمات الأساسية للمملكة الحجازية، وصدرت موافقة الملك عليها بتاريخ ٢١/٢/١٣٤٥هـ، الموافق ٣٠/٨/١٩٢٦م[١].

وهي تتكون من تسعة أقسام تنظم جميع السلطات في المملكة الحجازية حينها تنظيماً تفصيلياً نستعرضه بشكل مجمل فيما يأتي:

القسم الأول عنوانه: (المملكة، شكل الدولة، العاصمة، اللغة الرسمية)، ويحوي المواد من الأولى إلى الرابعة، ومما جاء في مادته الثانية أن الدولة العربية الحجازية دولة ملكية شوريه إسلامية مستقلة في داخليتها وخارجيتها.

والقسم الثاني عنوانه: (إدارة المملكة، الأحكام، النيابة العامة، مسؤولية الإدارة)، ويحوي المواد من الخامسة إلى الثامنة، ومن أهم ما جاءت به المادة الخامسة جعل مقاليد الإدارة كلها بيد الملك متقيداً بأحكام الشرع الحنيف، وله

---

(١) نشرت في جريدة أم القرى العدد ٩٠ بتاريخ ٢٧/٢/١٣٤٥هـ الموافق ٢/٩/١٩٢٦م، والعدد ٩١ بتاريخ ٣/٣/١٣٤٥هـ الموافق ١٠/٩/١٩٢٦م. وقد تناولها بشيء من الشرح الأستاذ محمد توفيق صادق في بحثه (تطور الحكم والإدارة في المملكة العربية السعودية) من مطبوعات معهد الإدارة العامة، ص ٣١ وما بعدها.

نائب على الحجاز يرتبط به مديرون تنفيذيون مسؤولون أمام النائب العام الذي هو بدوره مسؤول أمام الملك.

والقسم الثالث عنوانه: (أمور المملكة الحجازية)، ويحوي المواد من التاسعة إلى السابعة والعشرين، حيث تنظم على نحو مفصل جميع أمور المملكة سواء ما كان منها شرعياً، أو داخلياً، أو خارجياً، أو مالياً، أو تعليمياً، أو عسكرياً.

والقسم الرابع عنوانه: (المجالس) وهي:

مجلس الشورى، ومجلس المدينة، ومجلس جدة، ومجلس النواحي، ومجالس القرى والقبائل، حيث تناولتها التعليمات بالتفصيل في المواد الثامنة والعشرين إلى الثانية والأربعين. وقد سبقت الإشارة إلى ما يخص مجلس الشورى من هذه التعليمات في المبحث الأول[١].

والقسم الخامس عنوانه: (ديوان المحاسبات)، وهو جهة الرقابة المالية على الواردات والمصروفات الحكومية وجريانها وفق الأنظمة والتعليمات، وهو مذكور في المواد من الثالثة والأربعين إلى الخامسة والأربعين.

والقسم السادس عنوانه: (المفتشية العامة)، وهي الجهة المكلفة بإجراء المراقبة والتفتيش على عموم الدوائر والمعاملات الرسمية، لتأمين حسن جريان الأمور وانتظامها، وهي منظمة في المواد من السادسة والأربعين إلى الخامسة والخمسين.

والقسم السابع عنوانه: (المأمورون)، ويقصد بهم الموظفون العموميون، حيث نظمت التعليمات شؤونهم في المواد من السادسة والخمسين إلى الواحدة والستين.

---

(١) الفقرة (٢٠).

والقسم الثامن عنوانه: (المجالس العمومية البلدية)، حيث نصت التعليمات الأساسية على أن يشكل في بلدية العاصمة وفي كل من بلدتي المدينة وجدة مجلس يسمى (المجلس العمومي البلدي)، وهي منظمة في المواد من الثانية والستين إلى السادسة والسبعين.

والقسم التاسع عنوانه: (لجان الإدارة للبلديات)، ونصت التعليمات على أن: « تشكل في كل دائرة من دوائر البلديات تحت رئاسة أمينها لجنة مؤلفة من مديري شعباتها المختلفة » حسبما هو موضح في المواد من السابعة والسبعين إلى التاسعة والسبعين.

(ف٢٨) ومما يستحق الملاحظة بإعجاب الطريقة التي تم بها إعداد هذه التعليمات الأساسية، حيث تم عن طريق هيئة تأسيسية معظم أعضائها منتخبون بالاقتراع السري، والبعض الآخر معينون من قِبل الملك، وهذا الأسلوب يُعد من أرقى أساليب إعداد الدساتير.

المبحث الثالث:

مجلس الوكلاء

(ف٢٩) كان من بين المقترحات التي تقدمت بها لجنة التفتيش والإصلاح المشكلة في بداية عام ١٣٤٦هـ التي تقدم ذكرها في أول المبحث الأول من هذا الفصل[١]؛ اقتراحها بتأليف (مجلس تنفيذي) من رؤساء الدوائر الحكومية تكون مهمته مساعدة النائب العام للقيام بواجباته ومسؤولياته ؛ فصدرت موافقة الملك في ١٩/٨/١٣٥٠هـ على نظام لمجلس الوكلاء[٢]، نص في مادته الأولى على أن يتألف من رئيس المجلس ووكيل الخارجية ووكيل المالية ووكيل الشورى، ونصت المادة الثانية على أن رئيس مجلس الوكلاء يصبح في غياب الملك وبحكم وظيفته نائباً عاماً للملك، ويفهم من هذا النص أن مجلس الوكلاء يمثل الجهاز المساعد للنائب في تأدية مهامه ومسؤولياته، ويمكن اعتباره الصورة الأولى لتشكيل السلطة التنفيذية التي تجمع إليها اختصاصات تنظيمية قبل أن تتطور هذه الصورة لتتشكل في مجلس الوزراء.

ونصت المادة الخامسة على أن يستمد مجلس الوكلاء سلطته من الملك، والوكلاء مسؤولون بالتضامن أمامه عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسؤول أيضاً عن أعمال جهته.

ونصت المادة السادسة على أن قرارات مجلس الوكلاء تؤخذ بالأكثرية، ولأجل إنفاذ أي قرار كان يتعين أن يكون موقعاً عليه من الأكثرية بمن فيها الوكيل الذي يختص ذلك القرار به.

---

(١) الفقرة (٢١) .

(٢) نشر في جريدة أم القرى العدد ٣٧٠ ، بتاريخ ٧/٩/١٣٥٠هـ ، الموافق ١٥/١/١٩٣٢م .

ونصت المادة السابعة على أنه في حالة حصول خلاف بين الوكلاء على أمر ما أو حصول اعتراض على قرار صادر بالأكثرية فلرئيس المجلس - متى كان متولياً النيابة العامة إذا كان الموضوع في أمر خطير - أن يأمر بإنفاذ ذلك القرار على مسؤوليته، وإذا كان في أمر يحتمل التأجيل لمراجعة الملك فعليه أن يؤجل إنفاذه إلى أن يراجع الملك لاستصدار أمره.

وأعطت المادة الثامنة للوكلاء أن يستفسروا من بعضهم، وأن يطلبوا تقديم بيان كتابي عما عمله زملاؤهم بشأن قرار سابق معهود بإنفاذه إلى أولئك الزملاء أو إلى أحدهم، وعلى الزميل المسؤول أن يقدم ذلك البيان حين طلبه، وفي حالة رفضه ذلك وتعذر التوفيق بين السائل والمسؤول يرفع الأمر إلى الملك لإخلاء السائلين من المسؤولية.

ونصت المادة التاسعة على أن رئيس المجلس هو الواسطة لإصدار الأوامر الملكية إلى دوائر الحكومة والوكالات، وهو مرجع تلك الدوائر في معاملاتها الرسمية.

ونصت المادة العاشرة على أنه إذا بدا لأحد الوكلاء أو لأي رئيس آخر أو لأي مرؤوس كان أمر جديد فيه جلب منفعة أو دفع مضرة وكان ذلك غير مقيد بأنظمة الحكومة ولم يوضع له نص أو تدبير بموجب تلك الأنظمة فعليه أن يبين ذلك كتابة إلى رئيس المجلس لكي يتمكن من النظر فيه، وتوضع عليه الملاحظات اللازمة، ثم يرفع ذلك الأمر مع الملاحظات إلى الملك لكي يصدر أمره بما يتبع في شأنه.

ونصت المادة الحادية عشرة على أنه إذا صدر أمر من رئيس المجلس على أحد الوكلاء لأجل إنفاذ أمر لم يكن له نص نظامي في الأنظمة الموضوعة أو لم يكن صدر به قرار من المجلس، أو كان مما صدر به قرار المجلس ولكن الوكيل المسؤول عن تطبيقه مخالف للقرار أو معترض عليه فعلى الوكيل المعترض تنفيذ ذلك الأمر

فوراً إذا كان خطياً ومستنداً على أمر ملكي مشاراً به إلى تاريخه ورقمه، أو رفع الأمر إلى الملك إذا لم يكن مبيناً فيه الأمر الملكي المستند عليه.

ونصت المادة السادسة عشرة على أن رئيس المجلس هو المرجع الذي تراجعه الجهات الآتية :

١ـ الديوان الملكي.

٢ـ الخارجية.

٣ـ المالية.

٤ـ العسكرية.

٥ـ الشورى.

٦ـ الداخلية.

٧ـ رئاسة القضاة.

٨ـ أمراء الملحقات.

وأما الدوائر الأخرى بخلاف هذه فكل دائرة تراجع الدائرة المربوطة بها، والدائرة الرئيسية هي التي تراجع رئاسة المجلس.

(ف٣٠) وظاهر من النصوص المتقدمة أن مجلس الوكلاء أشبه بكونه مجلس وزراء يمارس دوراً إشرافياً ورقابياً وتنسيقياً فيما بين الأجهزة التنفيذية، وله دور تنظيمي يمارسه مع مجلس الشورى الذي يرتبط معه برئيس واحد هو النائب العام للملك (الأمير فيصل بن عبدالعزيز آنذاك) ـ رحمه الله تعالى ـ، ولكن لمجلس الشورى اجتماعاته التي يتخذ فيها قراراته. وقد يجتمعان في عمل واحد لاعتبار خاص بالموضوع، وذلك كما في القرار الصادر عن المجلسين معاً بمبايعة الأمير سعود ولياً للعهد(١).

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد ٤٤٠، بتاريخ ٢٤/١/١٣٥٢هـ.

الفصل الثالث

إنشاء مجلس الوزراء

(ف٣١) استمر مجلس الوكلاء في ممارسة مهامه إلى أول عام ١٣٧٣هـ حينما أصدر الملك عبدالعزيز أمره رقم ٥/٩/١/٤٢٨٨ وتاريخ ١/٢/١٣٧٣هـ بتشكيل أول مجلس للوزراء يضم جميع وزراء الدولة المكلفين بأوامر ملكية لإدارة شؤون الوزارات المعهودة إليهم للنظر في جميع شؤون الدولة خارجية كانت أو داخلية، ويقرر بشأنها ما يراه موافقاً لمصلحة البلاد وعرضه على الملك للتصديق عليه[١]، وقد عين الملك عبدالعزيز ابنه الملك سعود ـ رحمه الله ـ رئيساً لهذا المجلس، إلاّ أن الملك عبدالعزيز ـ رحمه الله ـ توفي بعد شهر من إنشاء المجلس.

(ف٣٢) وبعد عدة أشهر وفي ١٢/٧/١٣٧٣هـ صدر نظام لمجلس الوزراء[٢] بصورة أكثر شمولاً وتفصيلاً [٣]، وخصص النظام الباب الأول المحتوي على ست مواد لبيان تأليف المجلس وعضويته؛ فنصت مادته الأولى على أن يكون المجلس برئاسة الملك، وينوب عنه في حالة غيابه نائبه وولي العهد، وهذا النص يشعر بأنه يوجد نائب لرئيس مجلس الوزراء وهو ما أكدته المادة الخامسة.

والمادة الثانية نصت على أن المجلس مكوّن من:

---

(١) أم القرى العدد ١٤٨٥، بتاريخ ٨/٢/١٣٧٣هـ، الموافق ١٦/١٠/١٩٥٣م.

(٢) للدكتور أمين ساعاتي دراسة تاريخية عن مجلس الوزراء بمناسبة المئوية، وتناول فيه التشكيلات الوزارية في مختلف العهود. وأيضاً للدكتور عيد مسعود الجهني بحث مطبوع عام ١٤٠٤ بعنوان (مجلس الوزراء في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والاتجاهات الدستورية المعاصرة). كما تناول هذه المرحلة بعرض تاريخي مفصل ومتميز الدكتور عبدالرحمن بن عبدالعزيز الشلهوب في كتابه (النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن)، الطبعة الأولى، ١٤١٩هـ ـ ١٩٩٩م، ص ١٩٣ وما بعدها.

(٣) نشر في جريدة أم القرى العدد ١٥٠٨، بتاريخ ٢١/٧/١٣٧٣هـ الموافق ٢٦/٣/١٩٥٤م.

أ ـ الوزراء العاملين المعينين بأمر ملكي .

ب ـ مستشاري الملك الذين يعينون بأمر ملكي أعضاء عاملين في مجلس الوزراء وزراء للملك .

جـ ـ الذين يرى الملك حضورهم مجلس الوزراء . وقد أشكل عليّ وضع هذه الفئة ضمن تشكيل المجلس، فهل هؤلاء بحضورهم يعدون أعضاء في المجلس لهم حق المناقشة والتصويت، أم يقتصر دورهم على المساهمة في المناقشة والمشورة دون أن يكون لهم حق التصويت، والأخير هو الظاهر حتى وإن عدوا ضمن التكوين مع من قبلهم، فلعل تعدادهم إنما هو بغرض تمكينهم من الحضور، علماً بأن المادة الرابعة سمحت لمجلس الوزراء بأن يدعو لحضور جلساته أي موظف عن طريق مرجعه في موضوع معروض على المجلس، ولا يكون له حق الاقتراع (أي التصويت) .

والمادة الثالثة قيدت الإنابة عن الوزير في مجلس الوزراء أو في شؤون وزارته بأنها لا تكون إلاّ لوزير آخر وبأمر ملكي .

والمادة الخامسة قررت مسؤولية نائب رئيس مجلس الوزراء أمام الملك، ومسؤوليته أمام الملك وأمام مجلس الوزراء .

وكما أن تعيين الوزراء يتم بأمر ملكي فإن إقالة أي منهم أو قبول استقالته تتم بأمر ملكي كما قررته المادة السادسة .

والباب الثاني من النظام خصص بكامله لبيان اختصاصات مجلس الوزراء في المادة السابعة التي يتكون منها هذا الباب، وهذه الاختصاصات هي في أكثرها تنفيذية وتختلط بها اختصاصات تنظيمية، وهذه الاختصاصات كما حددتها المادة السابعة هي الموافقة على ما يأتي :

١ـ الميزانية السنوية، والتصديق على الحساب الختامي للدولة، وفتح الاعتمادات الجديدة.

٢ـ المعاهدات والاتفاقيات الدولية، والإذن لوزير الخارجية بتوقيعها.

٣ـ عقود الامتياز والاحتكار التي تمنح للأفراد أو الشركات.

٤ـ كل عقد أو إجراء أو التزام ترى الوزارة أن الضرورة تدعو إلى استثنائه من الأنظمة المقررة.

٥ـ تكوين الشركات المساهمة، والتراخيص للشركات الأجنبية بالعمل في المملكة.

٦ـ الصلح في المنازعات التي تكون الدولة طرفاً فيها إذا ترتب عليه عبء مالي على الخزينة، أو التنازل عن المبلغ المطلوب للدولة.

٧ـ تعيين وفصل مديري المصالح، وكذلك الموظفون الذين يشغلون المرتبة الرابعة فما فوقها (وذلك وفق سلم الوظائف القديم).

٨ـ إنشاء وظائف أو مراتب أو درجات جديدة لم تدرج بالميزانية.

٩ـ جميع عقود استخدام الأجانب.

١٠ـ قبول الهبات المشروطة، والتصرف في أموال الدولة بالهبة أو البيع أو البدل أو الإيجار.

وجاء في آخرها: «وينظر مجلس الوزراء في المسائل التي يقرر رئيس المجلس أو المجلس طلبها من المرجع المختص لبحثها أو الفصل فيها، كما ينظر في الأنظمة التي يضعها مجلس الشورى أو الدوائر المختصة لإقرارها أو تعديلها أو رفضها».

ويفهم من هذا النص أن مجلس الشورى ظل يمارس دوره في ظل هذا النظام،

ولكن تحت رقابة مجلس الوزراء الذي ينظر في قراراته لإقرارها أو تعديلها أو رفضها، مما يعني أن دور مجلس الشورى بدأ يتوارى خلف مجلس الوزراء(١).

والباب الثالث من النظام خصص لإجراءات عمل المجلس، فنصت المادة الثامنة على أن اجتماع المجلس يكون صحيحاً إذا حضره ثلثا أعضائه، واشترط لصحة قراراته صدورها بأغلبية الحاضرين. واشترطت لنفاذها تصديق الملك عليها.

والمادة التاسعة أوجبت حضور الوزير المعني أو من ينوب عنه عند مناقشة موضوع خاص بأعمال وزارته، وذلك إلاّ إذا دعت الضرورة إلى مناقشة الموضوع في غيبته ومن ينوب عنه.

والمادة العاشرة قننت اجتماعات المجلس بأنها مرة كل شهر، ولكن يجوز عقد اجتماعات استثنائية بأمر الملك إذا دعت الضرورة لذلك.

والمادة الحادية عشرة جعلت مداولات المجلس سرية، وأما قراراته فعلنية إلاّ ما ينص على أنها سرية.

والمادتان الثانية عشرة والثالثة عشرة تناولتا إعداد جدول أعمال المجلس وعرضه.

والمادة الرابعة عشرة حددت صلاحيات الرئيس في إدارة الجلسة.

والمادة الخامسة عشرة أجازت لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً فرعية من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله.

وأوجبت المادة السادسة عشرة تلخيص مناقشات الأعضاء وتدوينها في مضابط، وأما القرارات فتدون حرفياً.

---

(١) ومن الشواهد على ممارسة مجلس الشورى لدوره بعد صدور نظام مجلس الوزراء المشار إليه قراره رقم ١١٤ وتاريخ ٥/١١/١٣٧٤هـ الذي حدد السن المشترطة لقبول طلبات التجنس بثمانية عشر عاماً.

وأما الباب الرابع من النظام المحتوي على المادتين السابعة عشرة والثامنة عشرة فمخصص لبيان اختصاصات رئيس مجلس الوزراء، فهو الذي يوقع قرارات المجلس ويبلغها الجهات المختصة، و له الإشراف على مجلس الوزراء والوزارات والمصالح العامة، والإشراف على تنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية والقوانين والقرارات التي يصدرها مجلس الوزراء، والإشراف على تنفيذ الميزانية بواسطة مراقبة حسابات الدولة، كما أن له إصدار القرارات والتعليمات واللوائح اللازمة لتنفيذ الأوامر والمراسيم الملكية والقوانين والقرارات التي يوافق عليها مجلس الوزراء ويصدق عليها الملك.

والباب الخامس الأخير من النظام نص في المادة التاسعة عشرة على تكوين ديوان للمجلس وشعبه الآتية :

أ - الأمانة العامة.

ب - مراقبة حسابات الدولة.

جـ- خبراء فنيين (شعبة الخبراء).

د - ديوان المظالم.

(ف٣٣) ونص على أن يتم تنظيمها بأمر ملكي، وفعلاً في اليوم نفسه الذي صدر فيه نظام المجلس (١٢ / ٧ / ١٣٧٣هـ) وفي العدد نفسه من الجريدة الرسمية (أم القرى)[١] الذي نشر فيه صَدَر ونُشِر نظام شعب مجلس الوزراء منظماً في الباب الأول منه الأمانة العامة (المواد ١ - ٥)، وفي الباب الثاني مراقبة حسابات الدولة (المواد ٦ - ١٠)، وفي الباب الثالث شعبة الخبراء (المواد ١١ - ١٦)، وفي الباب الرابع ديوان المظالم (المواد ١٧- ٢٤)[٢]

---

(١) العدد ١٥٠٨ ، بتاريخ ٢١ /٧/ ١٣٧٣هـ ، ومرت الإشارة إليه.

(٢) وقد عدل ذلك فيما يخص ديوان المظالم بصدور نظام خاص به بموجب المرسوم الملكي رقم =

(ف٣٤) وفي ٢ / ٩ / ١٣٧٧هـ صدر مرسوم ملكي يقضي بإعادة النظر في نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٣هـ المذكور آنفاً، وبناءً عليه صدر المرسوم الملكي رقم (٣٨) وتاريخ ٢٢ / ١٠ / ١٣٧٧هـ بنظام جديد لمجلس الوزراء يمثل مرحلة ظاهرة في الجمع بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية في جهة واحدة امتزجت فيها كل منهما بالأخرى على نحو تزيد به عما قبلها من مراحل، وبهتت معالم الفصل بين السلطتين والتمايز بينهما إلى الحد الذي غاب معه مبدأ الفصل بين السلطات، وبما أن هذه المرحلة امتدت حتى المرحلة الحالية فإن آثارها لا تزال ظاهرة على الساحة التنظيمية، بل إن التأثر بها لا يزال ملحوظاً في بعض خطوات العمل التنظيمي، وهذا يدعو إلى شيء من التفصيل في عرض هذه المرحلة بقدر ما يكشف عن منشأ الآثار التي لا تزال ملحوظة في المرحلة الحالية.

واستعراضاً لهذا النظام فقد جاء في أول مواده بتسميته(١).

= ٢ / ١٣ / ٨٧٥٩ وتاريخ ١٧ / ٩ / ١٣٧٤هـ ونص في مادته الأولى أن يكون ديوان المظالم مستقلاً وله رئيس بمرتبة وزير ويرتبط بالملك ، ثم أُلغي هذا النظام بنظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٥١ وتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤٠٢هـ. وأما مراقبة حسابات الدولة فيقوم بها ديوان المراقبة العامة بموجب نظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م / ٩ وتاريخ ١١ / ٢ / ١٣٩١هـ . وأما شعب المجلس الأخرى (ديوان الرئاسة ، والأمانة العامة ، وشعبة الخبراء) فقد استمرت ضمن تشكيلات مجلس الوزراء حسب نظامه الجديد الصادر عام ١٤١٤هـ على ما سيأتي بيانه مفصلاً عن اختصاصات هذه الشعب وإجراءات عملها عند الحديث عن نظام مجلس الوزراء الجديد في الفصل الثالث من الباب الثاني.

(١) وهذا أسلوب كثر في الأنظمة في زمن مضى ، ولكنه من ناحية صياغية لا تظهر له حاجة؛ لأنه لا يضيف معنى أو حكماً إلى النظام ، حيث إن تسميته تأتي في عنوانه أو في المرسوم أو الأداة التي يصدر بها؛ ولذلك عدل عنه إلاّ في الأنظمة التي تنشئ هيئات أو مؤسسات أو شركات أو أي كيان قانوني ، حيث ينص في مادته الأولى على تسمية ذلك الكيان ، لأن هذه التسمية تكون لها قيمة قانونية من حيث إنها تحدد الاسم الذي يخاطب به هذا الكيان وتصدر به ميزانيته وتثبت به ملكياته وحقوقه والتزاماته ويدون على مطبوعاته وقراراته وغير ذلك من أغراض تستوجب استخدام اسم محدد لهذا الكيان بحيث لا يختلط بغيره .

وجاءت المادة الثانية بتحديد مقر المجلس بأنه في العاصمة (الرياض)، مع جواز عقد جلساته في جهة أخرى في المملكة، وهو ما جرت عليه العادة الحكومية حيث يعقد في فصل الصيف في المنطقة الغربية، وبالأخص في مدينة الطائف كثيراً، وأخيراً في مدينة جدة.

وجاءت المادة الثالثة بتحديد شروط العضوية باشتراط أن يكون العضو سعودياً، وخالياً من المانع وهو سوء السمعة أو الحكم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالدين والشرف.

وأوجبت المادة الرابعة على من يعين عضواً أن يؤدي القسم المنصوص عليه فيها قبل أن يباشر أعماله ومهامه، وذلك بغرض تحميله الأمانة واستشعار أهميتها وعظم مسؤوليتها. وهي لم تصرح بمن يؤدى أمامه اليمين، ولكنه من المفهوم أنه الملك الذي يملك تعيينهم كما سيأتي في المادة الحادية عشرة.

ومنعت المادة الخامسة العضو من الجمع بين العضوية وأي وظيفة حكومية أخرى إلاّ إذا دعت إلى ذلك ضرورة يقدرها رئيس مجلس الوزراء، وذلك ضماناً للتفرغ لأعمال الوزارة ومهامها وتأديتها بحيادية.

وحظرت المادة السادسة على عضو المجلس طيلة توليه العضوية أن يشتري أو يستأجر مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام أياً من أملاك الدولة، وكذلك حظرت عليه تلك المادة بيع أو إيجار أي شيء من أملاكه إلى الحكومة، ومنعته من مزاولة أي عمل تجاري أو مالي أو قبول العضوية لمجلس إدارة أي شركة، وذلك من مقتضيات أداء العمل بالأمانة والإخلاص وفق ما أقسم عليه، وحتى لا يتعرض أو يتهم بسوء استخدام سلطاته في تحقيق منافع أو مصالح خاصة.

وبينت المادة السابعة هيئة المجلس ورئاسته، وأن اجتماعاته يتم عقدها برئاسة رئيس مجلس الوزراء ـ والذي لم يكن الملك حينها ـ أو برئاسة نائبه، ثم

عدلت هذه المادة بالمرسوم الملكي رقم ١٤ وتاريخ ١٤/٧/١٣٨٤هـ بحيث أصبح نصها: «مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها جلالة الملك، وتعقد اجتماعاته برئاسة جلالته أو نائب رئيس مجلس الوزراء. وتصبح قراراته نهائية بعد تصديق جلالة الملك عليها».

وتبعاً لتعديل المادة السابعة فقد عدلت المادة الثامنة بالمرسوم نفسه بحيث أصبح نصها: «يتم تعيين أعضاء المجلس وإعفاؤهم من مناصبهم وقبول استقالاتهم بأمر ملكي، ويكون جميع أعضاء المجلس مسؤولين عن أعمالهم أمام جلالة الملك».

وبحكم ارتباط الوزراء برئيسهم فإن الوزير - حسبما نصت عليه المادة التاسعة - يعتبر الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته، ويمارس أعماله وفق أحكام هذا النظام والنظام الداخلي لوزارته، حيث نصت المادة الثامنة والأربعون على إصدار نظام داخلي لكل وزارة.

وحسب المادة العاشرة فإن النيابة عن الوزير لا تكون إلاّ لوزير آخر بموجب أمر ملكي يصدر بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وحددت المادة الحادية عشرة من يتألف منهم مجلس الوزراء وهم :

أ - رئيس مجلس الوزراء.

ب - النائب الأول لرئيس مجلس الوزراء، ونواب رئيس مجلس الوزراء الذين يعينون بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء (وهذا نصها بعد أن تم تعديلها بالمرسوم الملكي رقم م/٢٠ وتاريخ ١٧/٣/١٣٩٥هـ)

جـ - الوزراء العاملون الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

د - وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

هـ- مستشارو الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.

وقصرت المادة الثانية عشرة حق حضور اجتماعات المجلس على أعضائه فقط، ويحضرها الأمين العام للمجلس بحكم عمله، ولكنها أجازت بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة مجلس الوزراء السماح لأحد الموظفين أو الخبراء بحضور جلسات المجلس لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، وكما هو مقتضى العضوية فإن حق التصويت يكون خاصاً بالأعضاء فقط.

وبينت المادة الثالثة عشرة نصاب الحضور بحيث لا يعتبر اجتماع المجلس منعقداً إلاّ بحضور ثلثي أعضائه، كما بينت نصاب اتخاذ القرار بحيث لا تكون قراراته صحيحة إلاّ بصدورها بأغلبية الحاضرين، وفي حالة التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحاً.

وقد أُضيف إلى هذه المادة ما ورد بالمرسوم الملكي رقم ٣/٦/٢١٢١ وتاريخ ٢٦/١٢/١٣٧٨هـ، من أنه في الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه، ولا تكون قراراته صحيحة في هذه الحالة إلاّ بموافقة ثلثي أعضائه الحاضرين، ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية.

ومنعت المادة الرابعة عشرة المجلس من اتخاذ قرار في موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلاّ بحضور وزيرها أو من ينوب عنه، إلاّ إذا دعت الضرورة لذلك.

ونصت المادة الخامسة عشرة على سرية مداولات المجلس، ولكن القرارات علنية إلاّ ما يقرر المجلس اعتباره منها سرياً.

وخصت المادة السادسة عشرة أعضاء المجلس بنظام خاص لمحاكمتهم عن المخالفات التي يرتكبونها في أعمالهم الرسمية.

وجعلت المادة السابعة عشرة للمجلس تأليف لجان من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها، وأوكلت إلى النظام الداخلي للمجلس بيان عدد اللجان وسير أعمالها.

وقد صدر قرار المجلس رقم ٧٧٥ لعام ١٣٩٥هـ الخاص بإدراج جميع اللجان في لجنة واحدة تسمى اللجنة التحضيرية للمجلس، وعدل اسمها إلى (اللجنة العامة)، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٦ وتاريخ ٢٠ / ١٠ / ١٤٠٢هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء، المعدل بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ وتاريخ ١٤ / ٤ / ١٤٠٧هـ بزيادة عدد أعضائها، ونظراً لاستمرار عملها في ظل نظام مجلس الوزراء الجديد كان من المناسب إرجاء الحديث عنها إلى الفصل الخاص بنظام مجلس الوزراء الجديد[١].

(ف٣٥) وقد رسمت المادة الثامنة عشرة من النظام إطاراً موسعاً جداً لسلطات مجلس الوزراء حيث نصت على ما يأتي: «يرسم مجلس الوزراء السياسة الداخلية، والخارجية، والمالية، والاقتصادية، والتعليمية، والدفاعية، وجميع الشؤون العامة للدولة، ويشرف على تنفيذها، ويملك السلطة التنظيمية، والسلطة التنفيذية، والسلطة الإدارية، وهو المرجع للشؤون المالية ولجميع الشؤون المرتبطة في سائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى، وهو الذي يقرر ما يلزم اتخاذه من إجراءات في ذلك، ولا تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية نافذة إلاّ بعد موافقته. وقرارات مجلس الوزراء نهائية إلاّ ما يحتاج منها لاستصدار أمر أو مرسوم ملكي طبقاً لأحكام هذا النظام».

(١) وهو الفصل الثالث من الباب الثاني.

وأهم ما يسترعي الانتباه في هذه الاختصاصات هو جعل المجلس يملك السلطة التنظيمية، وامتلاكه لهذه السلطة جعلته الجهة التنظيمية في الدولة، ولم تربطه بمجلس الشورى الذي يبدو أن دوره التنظيمي قد تقلص وتوارى خلف مجلس الوزراء بمقتضى هذا النظام.

(ف٣٦) ومما يلحظ في هذا النظام أنه جعل المجلس المرجع للشؤون المالية ولجميع الشؤون المرتبطة بسائر وزارات الدولة والمصالح الأخرى، وهو صاحب القرار فيها، كما اشترطت المادة لنفاذ أي معاهدة أو اتفاقية موافقة المجلس عليها، وهي صلاحيات عندما لم يكن الملك هو رئيس مجلس الوزراء؛ مما استدعى تنظيم الصلاحيات بينهما.

(ف٣٧) وكانت لمجلس الوزراء بهذا المقتضى نهائية لقراراته إلاّ ما يحتاج منها لاستصدار أمر أو مرسوم ملكي طبقاً لأحكام هذا النظام، وهي: الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، فهذه لا تصدر إلاّ بموجب مراسيم ملكية يتم إعدادها بعد موافقة مجلس الوزراء؛ ولذا فإنها لا تعدل إلاّ بنفس الطريقة التي صدرت بها (المادتان التاسعة عشرة والعشرون). وإذا لم يوافق الملك على أي مرسوم أو أمر يقدم إليه لتوقيعه يعاد إلى المجلس مشفوعاً بالأسباب التي دعت لذلك لبحثه، وإذا لم يرد المرسوم أو الأمر من ديوان الملك إلى مجلس الوزراء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ وصوله يتخذ رئيس المجلس ما يراه مناسباً ويحيط المجلس علماً بذلك. وقد عُدل هذا الترتيب بمقتضى المرسوم الملكي رقم ١٤ وتاريخ ١٤/ ٧/ ١٣٨٤هـ الذي نص على أن يكون الملك هو رئيس مجلس الوزراء، وأن تصبح قرارات المجلس نهائية بعد تصديق الملك عليها.

وقد أوضحت المادة الثانية والعشرون طريقة دراسة المجلس لمشروعات الأنظمة المعروضة عليه بحيث يبت فيها مادة مادة، ثم يصوت عليها جملة، محيلة في

ذلك إلى النظام الداخلي لمجلس الوزراء لرسم الإجراءات المنظمة لهذه الدراسة، إلاّ أن النظام الداخلي لم أجد ما يفيد بصدوره.

كما جعلت المادة الثانية والعشرون لكل وزير الحق بأن يقترح على المجلس مشروع نظام يدخل ضمن أعمال وزارته لغرض إقراره، وللمجلس الموافقة عليه أو رفضه، وإذا رفض المجلس اقتراحاً فلا يجوز إعادة عرضه إلاّ إذا دعت الضرورة لذلك.

وإضافة إلى ذلك يحق لكل عضو من أعضاء المجلس أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس.

كما نصت المادة الخامسة والعشرون على اختصاصات المجلس فيما يتعلق بالشؤون التنفيذية وجاء فيها: «للمجلس باعتباره السلطة التنفيذية المباشرة الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ، وهو صاحب الاختصاص الأصلي في اتخاذ جميع ما يرى فيه مصلحة البلاد، ويدخل في اختصاصاته التنفيذية الأمور الآتية:

١ـ مراقبة تنفيذ القرارات والأنظمة.

٢ـ إحداث وترتيب المصالح العامة والوظائف، وتعيين وفصل وترقية مديري المصالح والموظفين الذين يشغلون المرتبة الثالثة فصاعداً، وإحالتهم على المعاش.

٣ـ لمجلس الوزراء أن يقرر إنشاء لجان تحقيق تتولى التحري عن سير أعمال الوزارات والمصالح بصفة عامة أو عن قضية معينة، وترفع لجان التحقيق نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، ويبت المجلس في نتيجة التحقيق حسب النظام».

وصدر بشأن هذه المادة المرسوم الملكي رقم م/٣٢ وتاريخ ٣/٦/١٣٨١هـ الذي استثنى من أحكام هذه المادة ترقية موظفي المرتبتين الثانية العادية والثالثة

(آنذاك) بحيث تكون من اختصاصات رئيس مجلس الوزراء في الإدارات ذات الميزانية المستقلة، ومن اختصاص الوزراء في الوزارات، كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٥٢٠ وتاريخ ٥/٧/١٣٨٣هـ بتكوين لجنة عليا للإصلاح الإداري فوض إليها المجلس ممارسة اختصاصاته المنصوص عليها في الفقرة (٢) من المادة (٢٥) من نظام المجلس فيما يتعلق بإحداث وترتيب المصالح العامة[١].

وتطرقت المادتان السادسة والعشرون والسابعة والعشرون إلى الشؤون الإدارية، ومع دخولها في الشؤون التنفيذية إلاّ أنها أفردت لتعلقها بنظام الحكم المحلي، فأعطت المادة السادسة والعشرون لمجلس الوزراء السلطة المباشرة لإدارة البلاد، وجعلت له الهيمنة التامة على كافة قضايا الإدارة. وأما إدارة المناطق في المملكة فنصت على أن تتم بموجب أنظمة تسن لذلك، وهذا ما أكدته المادة الثامنة والأربعون، وصدر تنفيذاً لذلك نظام المقاطعات بموجب المرسوم الملكي رقم ١٢ وتاريخ ٢١/٥/١٣٨٣هـ[٢].

وأما المادة السابعة والعشرون فنصت على أن تدار الشؤون البلدية بموجب نظام خاص يسمى (نظام البلديات)، وهو ما أكدته المادة الثامنة والأربعون أيضاً، وصدر تنفيذاً له نظام البلديات بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ٢١/٢/١٣٩٧هـ.

(ف٣٨) وأما اختصاص المجلس بالشؤون المالية فقد توسع فيها النظام كثيراً؛ نظراً لأنه المرجع في هذه الشؤون، كما سبق أن قررته المادة الثامنة عشرة، وأكدته

---

(١) إلاّ أنه عند صدور نظام مجلس الوزراء الجديد لعام ١٤١٤هـ فقد نص في الفقرة (٢) من المادة الرابعة والعشرين منه على أن من بين اختصاصات مجلس الوزراء التنفيذية (إحداث وترتيب المصالح العامة)، فهل بعد هذا النظام الجديد استمر المجلس على تفويضه السابق للجنة العليا بهذا الاختصاص أم تراجع عنه ؟ لم أجد نصاً بهذا الشأن.

(٢) وقد أُلغي هذا النظام بصدور نظام المناطق بالأمر الملكي رقم م/٩٢ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ.

المادة الثامنة والعشرون، وهذه الاختصاصات جاءت في المواد من السادسة والعشرين إلى الثالثة والأربعين، وهي وإن كانت في معظمها يتعين أن تتم وفق الأنظمة والمراسيم الملكية التي تصدر بها، إلاّ أنها لا تصدر إلاّ بعد دراسة مجلس الوزراء وموافقته. ووسعت المادة الرابعة والأربعون من صلاحية رئيس مجلس الوزراء في توجيه السياسة العامة للدولة، والتنسيق بين مختلف الوزارات، والإشراف عليها ومراقبة تنفيذ الأنظمة والقرارات، وهذه المادة وإن أشارت إلى أنه يتلقى توجيهات الملك فذلك قبل تعديل النظام بجعل رئاسة المجلس للملك كما سبق بيانه آنفاً(١).

وبينت المادة الخامسة والأربعون تشكيلات مجلس الوزراء الإدارية، وهي الشعب الآتية:

١- ديوان رئاسة مجلس الوزراء.

٢- الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

٣- شعبة الخبراء.

وأوكل النظام بيان تشكيلات هذه الشعب واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها إلى النظام الداخلي للمجلس، الذي لم أطلع على ما يفيد بصدوره، ونظراً لاستمرار عمل هذه الشعب فيحسن تأجيل الحديث عنها إلى الفصل الخاص بالحديث عن نظام مجلس الوزراء الجديد(٢).

والمادة السادسة والأربعون ربطت ديوان المظالم وديوان مراقبة الحسابات العامة برئيس مجلس الوزراء، محيلاً في ذلك إلى أنظمتها الخاصة، وقد صدر لديوان المظالم نظامه الخاص به بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ

---

(١) في الفقرة (٣٧).

(٢) في الفصل الثالث من الباب الثاني.

الملغي للنظام السابق للديوان الصادر عام ١٣٧٤هـ، كما صدر نظام ديوان المراقبة العامة بموجب المرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

وجاءت المادة السابعة والأربعون بطريقة متفردة ومتميزة في الموافقة على هذا النظام حيث نص فيها على أن: «يصادق مجلس الوزراء على هذا النظام ثم يرفعه إلى جلالة الملك للاقتران بالموافقة السامية، ويصدر موقعاً عليه من لدن جلالته ورئيس الوزراء».

وهذه الصيغة نصت على أن مجلس الوزراء يصادق[1] على نظامه، ومن ثم يرفع إلى الملك لتقترن موافقة المجلس بالموافقة السامية، ومن ثم تتوج الموافقتان بتوقيع كل من الملك ورئيس الوزراء، وهذه الثنائية في الموافقة كانت تقتضيها الأوضاع في حينها؛ لأن رئيس الوزراء حينها لم يكن الملك.

والمادة الثامنة والأربعون فرضت وضع ستة من الأنظمة، اثنان منها تنفيذيان لهذا النظام وهما النظام الداخلي لمجلس الوزراء ونظام محاكمة الوزراء، وقد صدر الأخير منهما وهو نظام محاكمة الوزراء بموجب المرسوم الملكي رقم ٨٨ وتاريخ ٢٢/٩/١٣٨٠هـ، والثالث لتنظيم الجهات التنفيذية وذلك بإصدار نظام داخلي لكل وزارة من الوزارات ولكن لم يصدر حسب ذلك نظام لكل وزارة على حدة، واثنان منها لتنظيم الإدارة المحلية، أحدهما نظام إدارة المقاطعات والثاني نظام البلديات وقد صدرا كما سبق ذكرهما، والأخير من تلك المجموعة نظام يقصد به تنظيم التصرف في الأملاك العامة وهو نظام بيع وإيجار أملاك الدولة، وقد صدر بهذا الشأن نظام التصرف في العقارات البلدية بموجب المرسوم الملكي رقم م/٦٤ وتاريخ ١٥/١١/١٣٩٢هـ.

---

(١) وكلمة (يصادق) ليست سليمة لغوية؛ لأنها فعل مضارع لصادق بمعنى اتخاذ المرء صداقة بينه وبين آخر، ولكنها شاعت في استخدامها بأنها تعني الموافقة النهائية، ويطلق عليها أحياناً (التصديق).

والمادة التاسعة والأربعون حددت تاريخ نفاذ النظام بأنه اعتباراً من إصداره ونشره في الجريدة الرسمية، فجمعت بين الإصدار والنشر، ومع أن الأنظمة تكون نافذة المفعول من تاريخ نشرها ما لم ينص فيها على مدة، كما نصت على ذلك المادة الرابعة والعشرون من النظام، إلاّ أن الإتيان بكلمة إصدار يثير التساؤل عن المقصود به، هل يقصد به بدء النفاذ قبل النشر، أو لا يقصد ذلك وإنما أتي به لأن الإصدار يمهد للنشر فجاء ذكره غير مقصود، وقد يكون ذكرهما معاً لأنه كان مزمعاً أن يتم نشره فور إصداره بحيث لا يوجد معه أي فارق زمني، ولعل هذا أقرب التأويلات.

وفي المادة الأخيرة من النظام (الخمسين) نص على أن يلغي هذا النظام نظام مجلس الوزراء السابق وأي حكم يخالفه.

الباب الثاني

التنظيم الحديث للسلطة التنظيمية

(ف٣٩) تقدم في الباب الأول عرض المراحل التي مرت بها السلطة التنظيمية ومهدت لهذه المرحلة الحالية موضوع الباب الثاني، وكانت هذه المراحل حلقات متصلة يأخذ بعضها بحجز بعض، ويصعب الفصل بينها من حيث البناء التكويني والنمو التكاملي، وما مضى من تقسيم كان مبنياً على الوقائع التاريخية التي شكلت معالم مادية واضحة بالتواريخ يمكن في ضوئها تقسيم التطور في العملية التنظيمية، فمع أن التنظيم الشامل للحكم وأجهزته العامة قد ابتدأ في مرحلة مبكرة جداً حيث صدرت التعليمات الأساسية للحكم عام ١٣٤٥هـ على ما تقدم بيانه[١]، إلاّ أن فكرة تطوير هذا التنظيم قد أعقبته بفترة قصيرة جداً ومتزامنة مع مرحلة إعلان توحيد البلاد باسم المملكة العربية السعودية بموجب الأمر الملكي رقم ٢٧١٦ وتاريخ ١٧ / ٥ / ١٣٥١هـ[٢] الذي كان من ضمن مشتملاته النص في المادة السادسة منه على أن على مجلس الوكلاء «الشروع حالاً في وضع نظام أساسي للمملكة، ونظام لتوارث العرش، ونظام لتشكيلات الحكومة»، ونصت المادة في نهايتها على عرض مشروعات هذه الأنظمة على الملك لإصدار أوامره فيها، وأعطى الأمر المشار إليه في مادته السابعة رئيس مجلس الوكلاء الحق في «أن يضم إلى أعضاء مجلس الوكلاء أي فرد أو أفراد من ذوي الرأي حين وضع الأنظمة السالفة الذكر، للاستفادة من آرائهم والاستنارة بمعلوماتهم».

---

(١) في الفقرة (٢٦).

(٢) المنشور في جريدة أم القرى العدد ٤٠٦، بتاريخ ٢٢ / جمادى الأولى / ١٣٥١هـ الموافق ٢٣ / سبتمبر / ١٩٣٢م، وقد نشر أيضاً في ملحق العدد ٤٠٥ من هذه الجريدة.

(ف٤٠) وقد سارت الجهود فعلياً في هذا الشأن ونشر في جريدة أم القرى[١] خبر مفاده: «انتهى مجلس الشورى الموقر من وضع النظام الأساسي للمملكة العربية السعودية، وهو يقع في (١٤٠) مادة، وسيرفع إلى المقامات العالية للتصديق عليه»، ولكنه لم يصدر، ويبدو أن المتغيرات والقلاقل الدولية وقيام الحرب العالمية الثانية قد أعاقت صدور مثل هذه الأنظمة، علاوة على أن الإمكانات المادية للمملكة في ذاك الحين لم تكن بالقدر الذي يستطيع أن يستجيب لمتطلبات هذا التطوير في مؤسسات الدولة وإداراتها، وما إن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها، وبدأت المملكة كسائر بلدان العالم تسعى إلى معالجة الآثار المدمرة التي خلفتها هذه الحرب وترتيب أوضاعها حتى وافت المنية الملك عبدالعزيز ـ رحمه الله ـ مخلفاً إضافة إلى ما تقدم من معالم تنظيمية للسلطة فكرة تأسيس أول مجلس للوزراء، حيث أصدر أمره بتأسيسه في الأيام الأخيرة من حياته، ولكن وفاته لم تمكن المجلس من مباشرة مهامه إلى أن أُعيد تكوينه بنظامه الصادر عام ١٣٧٣هـ، وباشر في مزاولة مهامه والنهوض بعبء السلطتين التنظيمية والتنفيذية على ما تقدم بيانه[٢] مع سعي في الاستجابة لمتطلبات ترسيخ دعائم السلطة حسب متطلبات واقع الحال الذي شهدت فيه السلطة توزيعاً للمهام فيما بين الملك سعود ـ رحمه الله ـ وولي عهده آنذاك الأمير

---

(١) العدد ٦١٠، بتاريخ ٢٦/جمادى الأولى/١٣٥٥هـ الموافق ١٤/أغسطس/١٩٣٦م صفحة (٤)، كما أشير في الصفحة نفسها من هذا العدد إلى عدد من الأنظمة والتعليمات الهامة التي نظر فيها مجلس الشورى خلال دورته الصيفية من تلك السنة.

كما أشارت إليه في العدد ٦١١، بتاريخ ٣٠/رجب/١٣٥٥هـ الموافق ١٦/أكتوبر/١٩٣٦م، صفحة (٢)، وقد تضمنت سرداً لأعمال المجلس منذ بداية ذلك العام حتى آخر دورته الصيفية في الطائف بتاريخ ٢٤/٧/١٣٥٥هـ حيث عندها أوقف أعماله حتى ١٠/شعبان من ذلك العام لاستئناف أعماله في مكة المكرمة، وأشير في صفحة (٤) من العدد نفسه إلى أهمية هذا النظام.

(٢) في الفصل الثالث من الباب الأول، الفقرة (٣١) وما بعدها .

فيصل ـ رحمه الله ـ بما استدعى إجراء تعديل على نظام مجلس الوزراء بنظام آخر بديل صدر عام ١٣٧٧هـ الذي اقتضت طبيعة المرحلة إدخال تعديلات عليه أيضاً.

(ف٤١) ولعل من أهم التطورات التي طرأت على نظام مجلس الوزراء وأبلغها أثراً ما نتج عنه تولي ولي العهد آنذاك الأمير فيصل رئاسة مجلس الوزراء في ٣/٦/١٣٨٢هـ، فأعلن[١] برنامجاً إصلاحياً كان من أهم عناصره: «أن الوقت قد حان لإصدار نظام أساسي للحكم مستمد من كتاب الله وسنة رسوله وسيرة خلفائه الراشدين، حيث يضع في وضوح كامل المبادئ الأساسية للحكم، وعلاقة الحاكم بالمحكوم، وينظم سلطات الدولة المختلفة وعلاقة كل جهة بالأخرى، وينص على الحقوق الأساسية للمواطن ومنها حقه في حرية التعبير عن رأيه في حدود العقيدة الإسلامية والنظام العام».

وأضاف: «لقد شرعت الوزارة السابقة في تطوير مجلس الشورى ليقوم بدوره كسلطة تنظيمية للبلاد، وستكون هذه الدراسة مع ما سيطرأ عليها من إضافات وتعديلات جزءاً من النظام الأساسي للحكم الذي لن يتأخر صدوره إن شاء الله ...»، وبعد أن وافق مجلس الوزراء على هذا البيان قرر تشكيل لجنة لإعداد مشروع النظام الأساسي للحكم المنوه عنه في هذا البيان، ولكن هذا المشروع تأخر مرة أخرى، ويبدو أن تأخره جاء نتيجة ما شهدته تلك الفترة من توتر في العلاقة بين المملكة وبعض شقيقاتها من الدول العربية على خلفية ما كان حادثاً في اليمن من حركة ثورية على نظام الحكم فيها، وتصاعد وتيرة الحرب الباردة بين الدول العظمى واستقطاباتها، كما شهدت تلك الفترة حلول نكبة

---

(١) نشر هذا الإعلان في جريدة أم القرى العدد ١٩٤٤ وتاريخ ١٢/جمادى الثانية/١٣٨٢هـ الموافق ٩نوفمبر ١٩٦٢م.

حاقت بالأمة العربية بهزيمتها في حرب حزيران عام ١٩٦٧م (١٣٨٧هـ)، وتركزت الجهود خلالها في السعي على المستوى الخارجي لرأب الصدع العربي والتئام الجراح الناتجة عن هذه النكبة، ومن ثم حدثت حرب العاشر من رمضان عام ١٣٩٣هـ، وهذا ما صرف الجهود مؤقتاً إلى هذا المستوى الخارجي، إلى أن وافت المنية الملك فيصل ـ رحمه الله ـ، فخلفه ولي عهده الملك خالد ـ رحمه الله ـ، فعادت إلى الظهور فكرة إصدار نظام أساسي للحكم وتطوير مؤسسات الدولة على لسان الملك فهد ـ الذي كان في حينها ولياً للعهد ـ في حوار أجرته معه صحيفة البلاد[١] حيث جاء في أحد الأسئلة: «سمو الأمير: كثير ممن عاشروك كانوا يعرفون أنك حريص منذ القدم على المشاركة الشعبية في الحكم، فهل تجد نفسك الآن وأنت في موقع المسؤولية منسجماً مع حرصك السابق ؟»، فجاء في الجواب: «لقد استعرضت معك الظروف التي مرت بها البلاد السعودية منذ تاريخ تأسيسها على يد الملك عبدالعزيز، ثم هناك الظروف العالمية التي هبت على المنطقة والعالم، ونحن جزء من الدنيا نتأثر بها وتتأثر بنا، لنا عقيدة لها نظامها وسلوكها الذي نسعد به، أنا مع المشاركة، وقد أعلنا عن الرغبة في تدعيم مجالس المقاطعات ومجلس الشورى، فلا شك أن رأي الجماعة غير رأي الفرد».

وبعد أن استعرض مسيرة الحكم أضاف: «وفي سياق هذه المسيرة نجد أنه لا بد من المشاركة الشعبية ضمن التصور المطروح وهو مجلس الشورى ومجالس الأقاليم...».

(ف٤٢) وقد أعقب ذلك بفترة صدور بيان عن الديوان الملكي نصه[٢]: «يسر الديوان الملكي أن يعلن أنه بناءً على أمر جلالة الملك المعظم، ورغبة من

(١) في عددها ٥٥١١، بتاريخ ٢٨/ربيع الثاني/ ١٣٩٧هـ الموافق ١٦/أبريل/١٩٧٧م.

(٢) نشر في جريدة أم القرى العدد ٢٨١٣، بتاريخ ٤/جمادى الأولى/١٤٠٠هـ الموافق ٢١/مارس/١٩٨٠م.

جلالته في وضع كل من النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام المقاطعات في صيغتها النهائية، تمهيداً لإقرارها، ووضعها موضع التنفيذ؛ فقد تم تشكيل لجنة برئاسة صاحب السمو الملكي الأمير نايف بن عبدالعزيز وزير الداخلية، وعضوية كل من :

١ـ معالي الشيخ إبراهيم بن محمد آل الشيخ وزير العدل.

٢ـ معالي الشيخ إبراهيم العنقري وزير العمل والشؤون الاجتماعية.

٣ـ معالي الشيخ عبدالوهاب عبدالواسع وزير الحج والأوقاف .

٤ـ معالي الشيخ محمد إبراهيم مسعود وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء.

٥ـ معالي الدكتور محمد الملحم وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء.

٦ـ معالي الشيخ محمد بن جبير رئيس ديوان المظالم.

٧ـ فضيلة الشيخ صالح اللحيدان عضو هيئة كبار العلماء وعضو المجلس الأعلى للقضاء .

٨ـ معالي الشيخ صالح الحصين وزير الدولة وعضو مجلس الوزراء سابقاً.

وقد جرى التأكيد عليها لإنهاء استكمال هذه الأنظمة في أقرب وقت، وأن تبدأ أعمالها فور إعلان هذا البيان، وسيجري رفعها لصاحب الجلالة الملك المعظم حال انتهاء اللجنة من دراستها».

وقد طرأ تغيير في أعضاء اللجنة وإضافة اثنين إليهم، فأصبحت اللجنة بذلك مكونة من عشرة برئاسة سمو الأمير نايف بن عبدالعزيز، وعضوية كل من أصحاب المعالي الأستاذ/ عبدالوهاب عبدالواسع، والأستاذ/ إبراهيم العنقري، والأستاذ/ عبدالعزيز التويجري، والشيخ/ محمد بن جبير، والأستاذ/ محمد إبراهيم مسعود، والشيخ/ صالح الحصين، والأستاذ/ عبدالرحمن منصوري، والدكتور/ مطلب النفيسة، والشيخ/ راشد بن خنين، والأستاذ/ عبدالعزيز السالم الذي كان أميناً مقرراً للجنة.

(ف٤٣) وفي النهاية أسفرت هذه التوجهات والجهود عن حركة تنظيمية تطويرية شاملة كان من أهم معالمها صدور النظام الأساسي للحكم بالأمر الملكي رقم أ/٩٠ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ، وصدور نظام مجلس الشورى بالأمر الملكي رقم أ/٩١ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ[١]، وصدور نظام مجلس الوزراء بالأمر الملكي رقم أ/١٣ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ.

(ف٤٤) وقد ساعد صدور هذه الأنظمة الثلاثة على تحديد أهم ملامح العمل التنظيمي في المملكة وترسيخ أسس السلطة التنظيمية، وذلك من حيث الأدوات التنظيمية، وعلاقة فروع السلطة التنظيمية بعضها ببعض، وعلاقة السلطة التنظيمية بسلطات الدولة الأخرى، وتفصيل ذلك في الفصول التالي:

الفصل الأول: النظام الأساسي للحكم.

الفصل الثاني: نظام مجلس الشورى.

الفصل الثالث: نظام مجلس الوزراء.

الفصل الرابع: العلاقة بين فروع السلطة التنظيمية.

الفصل الخامس: الأدوات التنظيمية.

---

(١) صدر أيضاً مقارناً لهما في التاريخ نظام المناطق بالأمر الملكي رقم (أ/٩٢ وتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ)، إلا أنه نظراً لخروج موضوعه عن نطاق هذا البحث لم نتعرض له. وقد نشرت هذه الأنظمة في جريدة أم القرى العدد ٣٣٩٧، بتاريخ ٢/٩/١٤١٢هـ الموافق ٦/٣/١٩٩٢م.

الفصل الأول

النظام الأساسي للحكم

(ف٤٥) صدر الأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧ /٨ /١٤١٢هـ الموافق١ /٣ /١٩٩٢م بالنظام الأساسي للحكم، وهذا النظام كما يفصح عنه اسمه هو نظام أساس، مما يعني أن له علواً على ما عداه من أنظمة، كما أن مضامينه تعد قواعد أساسية ومبادئ دستورية تبنى عليها الأنظمة الأخرى بمقتضى ما له من علو، وبيان هذا تفصيلاً في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: سيادة النظام الأساسي للحكم.

المبحث الثاني: المبادئ الدستورية في النظام الأساسي للحكم.

المبحث الأول:

سيادة النظام الأساسي للحكم

(ف٤٦) يقصد بسيادة النظام هنا معنى مقاربٌ لما يُعرف بمبدأ سمو الدستور، حيث تكون للقواعد الدستورية مكان الصدارة والهيمنة على ما عداها من قواعد قانونية أخرى؛ ولذا تثير قضية تحديد مرتبة النظام الأساسي للحكم مسائل في غاية الأهمية من حيث تحقق وصف الدستورية، ومن حيث منزلته حسب قاعدة التدرج التشريعي، ومن حيث إلزاميته في تعيين مجالات الأنظمة، وتفصيل ذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: الدستورية.

المطلب الثاني: التدرج التشريعي.

المطلب الثالث: تعيين مجالات النظام.

المطلب الأول:

الدستورية

(ف٤٧) الدستور ـ بضم الدال ـ كلمة معربة، وأصلها فارسي، وجمعها دساتير، وهي في اللغة : تطلق على النسخة المعمولة للجماعات التي منها تحريرها، ويجمع فيها قوانين الملك وضوابطه، وقد يطلق تجوزاً على الوزير الكبير الذي يرجع إليه فيما يرسم في أحوال الناس لكونه صاحب الدفتر الذي تدون فيه أمور الملك والجماعة، وقد أكثرت العامة من إطلاقه على الإذن(١).

وجاء في المعجم الوسيط(٢):« الدستور: القاعدة يعمل بمقتضاها، والدفتر تكتب فيها أسماء الجند ومرتباتهم، وفي الاصطلاح المعاصر: مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها إزاء الأفراد».

ويمثل الدستور موضوع القانون الدستوري ومادته الأساسية، وقد تعددت التعريفات للقانون الدستوري، ولكن الاختلاف في غالبه لفظي، ويمكن الخروج منه بتعريف موسع بأن القانون الدستوري مجموعة من المبادئ العامة والأحكام الكلية التي تحدد شكل الدولة، ونظام الحكم فيها، وتنظيم السلطات العامة فيها،

---

(١) القاموس المحيط للفيروز آبادي جـ ٢ ص ٢٩،٣٠، (فصل الدال باب الراء). تاج العروس شرح القاموس للزبيدي جـ٣ ص ٢٠٧، (فصل الدال من باب الراء).

ولعل مما يلفت النظر في هذا التعريف عبارة (التي منها تحريرها)، حيث تشير إلى أن مصدر تلك النسخة المعموله للجماعات هو الجماعات نفسها التي يكون منها تحرير تلك النسخة ويجمع فيها قوانين الملك وضوابطه، وذلك لأن هذه الكلمة أصلها فارسي، فكانت مصطلحاً على ما هو موجود لدى الحضارة الفارسية، حيث لها نظام يسنه المجتمع بنفسه. أما الحضارة العربية فكانت قبل الإسلام تعتمد على الأعراف والتقاليد القبلية، وبعد الإسلام كان لها تشريع سماوي، فلم تكن هناك حاجة إلى مصطلح بهذا المعنى. وصدور الدستور عن الجماعة هو أهم وسائل تقرير الدساتير على ما سيأتي بيانه لاحقاً في هامش الفقرة (٤٣٤).

(٢) الذي أصدره مجمع اللغة العربية في القاهرة جـ١ ص٢٩٢.

وتوزيع الاختصاصات فيما بينها، والعلاقة بين بعضها البعض، وتبين الحقوق والواجبات العامة.

(ف٤٨) ولأن موضوع القانون الدستوري هو السلطة العامة فقد شكك بعض فقهاء القانون في الصفة القانونية الكاملة للقانون الدستوري، بحجة فقدانه لأحد أهم عناصر القاعدة القانونية وهو الجزاء على مخالفة أحكامه بما يكفل الإلزام بها والإجبار عليها، حيث إن السلطة هي التي تقرر الجزاء وتملك إيقاعه، ولا يتصور أن تشرعه في وجهها أو توقعه على نفسها .

ولكن أكثر فقهاء القانون يدفعون هذا التشكيك بأن القانون الدستوري يتمتع بصفة الإلزام والإجبار عن طريق صور خاصة من الجزاء تتمثل في رقابة السلطات العامة للدولة بعضها على بعض، حيث يكون للمحاكم حق إلغاء أعمال السلطة التشريعية المخالفة للدستور، وكذا حق إلغاء القرارات والتصرفات الصادرة عن السلطة التنفيذية المخالفة للدستور أو القوانين. كما يكون للسلطة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها ومساءلتها ولو أدى ذلك إلى سحب الثقة منها وإسقاطها. كما يكون للسلطة العليا حق حل السلطة التشريعية عند خرق الدستور، أو عندما يسوغ الدستور ذلك.

(ف٤٩) ولتحديد القواعد والأحكام التي تكتسب وصف الدستورية، فقد انقسم الرأي إلى اتجاهين، أحدهما يأخذ بالمعيار الشكلي، والآخر يأخذ بالمعيار الموضوعي .

أما المعيار الشكلي فيعتمد على إطلاق وصف الدستورية على كل قاعدة تتضمنها الوثيقة المعروفة باسم الدستور، فهو بهذا يعتمد على الشكل الذي صدرت به القاعدة القانونية والطريقة والإجراءات التي اتبعت في تقريرها على نحو يختلف عما يتبع بشأن القواعد القانونية العادية، ويمتاز هذا المعيار الشكلي

بالسهولة في التحديد وبانضباط المعيار المادي فيه، حيث إن أي قاعدة وردت في نص وثيقة الدستور تعد قاعدة دستورية نسبة إليه.

إلاّ أنه يؤخذ على هذا المعيار الشكلي عدة مآخذ من أهمها :

١- أن هناك دولاً لا يوجد لديها دستور مكتوب ومدون في وثيقة، مثل إنكلترا، وإنما دستورها يتمثل في مجموعة من القواعد العرفية غير المدونة في وثيقة، فلا يصدق فيها هذا المعيار؛ ولذا فإن الأخذ به يؤدي إلى إنكار وجود دساتير لدى هذه الدول.

٢- إن هذا المعيار لا يعطي حصراً دقيقاً ولا شاملاً للقواعد الدستورية، فكثير من الأحكام والمبادئ التي لها طبيعة دستورية توجد خارج وثيقة الدستور حتى في دول الدساتير المكتوبة، وتتضمنها قوانين عادية أو قواعد عرفية، وكذا العكس، فقد تتضمن وثيقة الدستور أحكاماً ليس لها طبيعة دستورية ولا تدخل في نطاق القانون الدستوري، وبهذا فإن الأخذ بهذا المعيار قد يترتب عليه أن يدخل في نطاق القانون الدستوري ما ليس منه، وأن يخرج منه ما هو منه.

وأما المعيار الموضوعي فيعتمد في وصف الأحكام أو القواعد بالدستورية على مضمونها، وليس على الشكل والطريقة والإجراءات المتبعة في تقريرها وإصدارها، فأي قاعدة تتصل بموضوع القانون الدستوري وتدخل في نطاقه تعد قاعدة دستورية سواء وردت في وثيقة الدستور، أو في أي من القوانين العادية، أو كان مصدرها العرف .

وهذا المعيار يتلافى عيوب المعيار الشكلي، وينطبق على كل القواعد التي تنظم السلطات العامة في الدولة وتتصل بالقانون الدستوري، ولكن هذا المعيار يفتح باب الاجتهاد والتقدير في وصف القاعدة بالدستورية .

وفي رأيي أنه يمكن الجمع بين المعيارين والأخذ بهما معاً في تحديد القواعد الدستورية، فيتخذ من ورود القاعدة في وثيقة الدستور قرينة على أنها قاعدة دستورية ما لم يتبين خروجها عن نطاق القانون الدستوري، وكذا العكس فيتخذ من عدم ورودها في وثيقة الدستور قرينة على أنها قاعدة عادية، ما لم يتبين أن لها صلة بموضوع القانون الدستوري فتوصف بالدستورية، حتى ولو وردت في قوانين عادية، أو كانت مستفادة من العرف .

(ف٥٠) وفي ضوء ما تقدم فإن النظر في الطريقة والإجراءات الخاصة التي صدر بها النظام الأساسي للحكم، كما سيأتي بيانه في الحديث عن الأدوات التنظيمية، بالإضافة إلى النظر في الأحكام والمبادئ والقواعد التي تضمنها هذا النظام؛ هذان الاعتباران يسوِّغان وصف هذا النظام بأنه وثيقة دستورية، سواء من حيث الشكل والطريقة والإجراءات التي تم بها إصداره، أو من حيث القواعد والأحكام والمبادئ التي تضمنها بين دفتيه .

وإذا صح وصف هذا النظام بأنه وثيقة دستورية فهل يعني هذا أنه يعد دستور الدولة ؟

إن التأمل في الاعتبارات والشواهد التالية يمنع القول باعتبار النظام الأساسي للحكم دستوراً للدولة :

١ـ أن النظام الأساسي للحكم نفسه قد نص في مادته الأولى على أن «المملكة العربية السعودية دولة عربية إسلامية، ذات سيادة تامة، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم ....»، فالمادة صريحة في تعيين دستور الدولة.

٢ـ أن النظام الأساسي للحكم نص في مادته السابعة على أن «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهما

الحاكمان على هذا النظام وجميع أنظمة الدولة». وفي هذا دلالة صريحة على أن هناك نظاماً يسمو ويعلو على النظام الأساسي للحكم، وله الهيمنة التامة والحاكمية المطلقة عليه، وهذا ينفي عن النظام الأساسي للحكم وصف الدستور؛ لأن الشأن في الدستور أنه الحاكم على جميع القوانين، وهو المرجع لها، ولا نظام ولا قانون يسمو فوقه، وهذا ليس حال النظام الأساسي للحكم؛ لأنه، وإن كان يسمو على جميع الأنظمة المدونة ويرجع إليه في تقريرها، فإن شريعة الله (الكتاب والسنة) تسمو فوقه وتحكمه، ومرجعيته للأنظمة الأخرى إنما هي مرجعية تبعية للمرجع الأعلى والأوحد في الدولة وهي الشريعة.

٣ـ أن النظام الأساسي للحكم نص في مواضع عديدة منه على البناء على أحكام الشريعة الإسلامية والتقيد بها والرجوع إليها، مما يدل على أن النظام ذاته تبعي، ويستند إلى نظام أعلى وأسمى منه، ومن تلك النصوص المادة الثامنة ونصها: «يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية»، والمادة السابعة عشرة ونصها: «الملكية ورأس المال والعمل مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي للمملكة، وهي حقوق خاصة تؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية»، والمادة السادسة والعشرون ونصها: «تحمي الدولة حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية»، والمادة السادسة والأربعون ونصها: «القضاء سلطة مستقلة، ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية»، والمادة الثامنة والأربعون ونصها: «تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة»، والمادة الخامسة والخمسون ونصها: «يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام ...»، والمادة السابعة والستون ونصها: «تختص السلطة

التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية ...».

٤- أن كثيراً من الأنظمة تستند أولاً وأساساً إلى أحكام الشريعة الإسلامية سواء بالنص أو المفهوم، وتبني أحكامها عليها، ومن ذلك مثلاً ما نص عليه نظام مجلس الشورى في مادته الأولى من أنه «عملاً بقول الله تعالى ﴿**فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ**﴾، وقوله سبحانه: ﴿**وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ**﴾، واقتداءً برسول الله ـ صلى الله عليه وسلم ـ في مشاورة أصحابه وحث الأمة على التشاور؛ ينشأ مجلس الشورى ويمارس المهام المنوطة به وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله ...». فواضح من هذا النص بناء النظام على نصوص أعلى وأسمى من النظام الأساسي للحكم، فقد قيّد ذلك بالالتزام بكتاب الله وسنة رسوله، مما يكشف بوضوح عن المرجع الدستوري الأساس.

وحيث ثبت من النظام الأساسي للحكم خضوعه لنظام أعلى منه ورجوعه إليه، بل إن النظام الأساسي للحكم نفسه قد حدد – نصاً – دستور الدولة بأنه كتاب الله تعالى وسنة رسوله – صلى الله عليه وسلم – فإن هذا يمنع القول بأن هذا النظام يعد دستور الدولة، وإنما يصح وصفه بأنه وثيقة دستورية نظراً إلى الطريقة والإجراءات التي تم بها إصداره ويتم بها تعديله، وأيضاً نظراً إلى القواعد الدستورية والأحكام الأساسية والمبادئ العامة التي تضمنها، وسُمي النظام لأجلها بالنظام الأساسي .

ومما يزيد هذا المعنى تأكيداً وتوضيحاً البيان الذي وجهه إلى الأمة الملك فهد ابن عبدالعزيز آل سعود ملك المملكة العربية السعودية يوم السبت

٢٦/٨/١٤١٢هـ بمناسبة إعلانه عن إصدار هذا النظام[١]، وجاء في هذا البيان: « ... لم تعرف المملكة العربية السعودية ما يسمى بالفراغ الدستوري؛ فمفهوم الفراغ الدستوري من حيث النص هو ألاّ تكون لدى الدولة مبادئ موجهة، ولا قواعد ملزمة، ولا أصول مرجعية في مجال التشريع وتنظيم العلاقات. إن المملكة العربية السعودية لم تشهد هذه الظاهرة في تاريخها كله؛ لأنها طوال مسيرتها تحكم بموجب مبادئ موجهة، وقواعد ملزمة، وأصول واضحة يرجع إليها الحكام والقضاة والعلماء وسائر العاملين في الدولة.

وكافة أجهزة الدولة تسير في الوقت الراهن وفق أنظمة منبثقة من شريعة الإسلام ومضبوطة بضوابطها .. ومن هنا فإن إصدارنا اليوم للأنظمة التالية: النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام المناطق بصيغ جديدة لم يأت من فراغ. إن هذه الأنظمة الثلاثة إنما هي توثيق لشيء قائم، وصياغة لأمر واقع معمول به، وستكون هذه الأنظمة خاضعة للتقويم والتطوير حسب ما تقتضيه ظروف المملكة ومصالحها. والأنظمة الثلاثة صيغت على هدى من الشريعة الإسلامية معبرة عن تقاليدنا الأصيلة، وأعرافنا القويمة، وعاداتنا الحسنة».

ولما سبق فإن إطلاق كلمة (دستور) على النظام الأساسي للحكم غير مطابقة للحقيقة، وإن أطلقت فيتعين أن يكون ذلك من باب التجوز بالنظر إلى أنه بذاته أحال إلى الدستور، وأخضع نفسه له، وقرر سيادته، وجعله المرجع والمحتكم إليه، وفي هذا ما يتيح التجوز بإطلاق كلمة الدستور عليه، لأنه يحيل إلى الدستور.

كما أنه مما يسوغ التجوز بتسميته دستوراً تناوله لتنظيم سلطات الدولة، والأمور الأساسية في الحكم والتنظيم، وسائر موضوعات القانون الدستوري.

---

(١) نشر في جريدة أم القرى العدد ٣٣٩٧ وتاريخ ٢/٩/١٤١٢هـ الموافق ٦/٣/١٩٩٢م.

المطلب الثاني:

التدرج التشريعي

(ف٥١) التدرج التشريعي يعني لدى فقهاء القانون أن يكون القانون الأدنى مرتبة مقيداً بالقانون الأعلى مرتبة، فلا يجوز أن يتعارض معه، ولا أن يخالفه لا من حيث الشكل ولا من حيث المضمون، كما يجب أن يكون القانون الأدنى صادراً من السلطة التي حددها القانون الأعلى وباتباع الإجراءات التي حددها، وإذا حاد القانون الأدنى عن هذه القاعدة افتقد المشروعية؛ ولذا فهذه القاعدة مبنية على ما يعرف بمبدأ المشروعية، وهذا المبدأ ظل يعاني في القانون الوضعي من عدم بنائه على أساس متين؛ بسبب أن مصدر القوانين في مختلف درجاتها هو الفكر البشري، مما يفقدها التمايز بينها، ويحد من إحاطتها، ويضعف من شموليتها، فالدستور الوضعي هو أعلى درجات القانون الملزم، ولكن بما أنه من صنع بشري فإنه عرضة للعواصف والمتغيرات، فقد تعصف به ثورة، وقد تجمده حالة طوارئ، وقد تعطله ظروف طارئة، وقد يعدله أو يبدله أو يبطله حاكم مستبد، بل قد تواجه الدستور نفسه ظروف ومتغيرات يعجز عن مواجهتها، مما يحوج إلى تعديله أو تبديله، وبذلك يفتقد مبدأ المشروعية أصلاً ثابتاً مستقراً يرتكز عليه ويحتكم إليه في كل التصرفات بما فيها الأعمال التنظيمية وسن القوانين واللوائح، وتبعاً لذلك تفتقد قاعدة التدرج التشريعي منطلقاً ثابتاً للتدرج. ولم ترتفع هذه المعاناة بمحاولات رجال القانون المتعددة والتي من أهمها اللجوء إلى فكرة جمود الدستور وثباته، ومنع تغييره، فهذا أمر لا يمكن احتماله لمواجهة متغيرات الحياة، وتطور أحوال الجماعات ومتطلبات المجتمعات .

(ف٥٢) وأما الشريعة الإسلامية فإنها بمنأى عن هذه المعاناة، ويتمتع فيها مبدأ المشروعية بثباته واستقراره ببنائه على كتاب منزل لا يأتيه الباطل من بين

يديه ولا من خلفه ﴿إِنَّا نَحْنُ نَزَّلْنَا الذِّكْرَ وَإِنَّا لَهُ لَحَافِظُونَ﴾، ومعه سنة محكمة لا ينطق صاحبها عن الهوى إن هي إلا وحي يوحى .

فكان بذلك الكتاب والسنة مصدر المشروعية والمرجع فيها، وهو مصدر ثابت لا يقبل التعديل ولا التبديل ولا التغيير بأي حال، وهو ما يعرف لدى الفقهاء بمصادر التشريع الأصلية، وتأتي مصادر للتشريع مبنية على المصادر الأصلية، ومستمدة منها، وتختلف في مراتبها وتدرجها على ما هو مفصل في مواضعه من كتب الفقهاء[١]، وهي مصادر تتسع لإعمال الفكر البشري لمواجهة واقع الحياة بكل متطلباتها وتطوراتها، من غير خروج على الأصل الثابت الذي يحفظ كل القيم الثابتة في الحياة البشرية، وتجد قاعدة التدرج التشريعي أصلها في قوله تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الأَمْرِ مِنكُمْ فَإِن تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الآخِرِ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلاً﴾[٢] قال ابن تيمية[٣] في تفسير هذه الآية: « ... فالرسول وجبت طاعته لأنه من يطع الرسول فقد أطاع الله، فالحلال ما حلله، والحرام ما حرمه، والدين ما شرعه . ومن سوى الرسول من العلماء والمشايخ والأمراء والملوك إنما تجب طاعتهم إذا كانت طاعتهم طاعة لله، وهم إذا أمر الله ورسوله بطاعتهم، فطاعتهم داخلة في طاعة الرسول، قال تعالى: ﴿يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الأَمْرِ مِنكُمْ﴾ فلم يقل وأطيعوا الرسول وأطيعوا أولي الأمر منكم، بل جعل طاعة أولي الأمر داخلة في طاعة الرسول،

---

(١) انظر مثلاً: المحصول للفخر الرازي جـ٦، ص ١٣١، الإحكام للآمدي جـ٤، ص ١٦١، إعلام الموقعين لابن القيم جـ١، ص ٦٦ . وقال القرافي في كتابه الفروق جـ١، ص ١٢٨ بعد أن ذكر أمثلة لتلك المصادر التي سماها أدلة مشروعية الأحكام: «ونحو ذلك مما قرر في أصول الفقه، وهي نحو العشرين، ويتوقف كل واحد منها على مدرك شرعي يدل على أن ذلك الدليل نصبه صاحب الشرع لاستنباط الأحكام» .

(٢) الآية ٥٩ /النساء.

(٣) في فتاواه جـ١٠، ص ٢٢٦، ٢٦٧

وطاعة الرسول طاعة لله، وأعاد الفعل في طاعة الرسول دون طاعة أولي الأمر، فإنه من يطع الرسول فقد أطاع الله، فليس لأحد إذا أمره الرسول بأمر أن ينظر هل أمر الله به أم لا، بخلاف أولي الأمر فإنهم قد يأمرون بمعصية الله، فليس كل من أطاعهم مطيعاً لله، بل لا بد فيما يأمرون به أن يعلم أنه ليس معصية لله، وينظر هل أمر الله به أم لا ؟ سواء كان أولو الأمر من العلماء أو الأمراء، ويدخل في هذا تقليد العلماء وطاعة أمراء السرايا وغير ذلك». وقد بيّن أيضاً المعيار الذي يعتمد في طاعة ولي الأمر وتنفيذ أوامره فقال[1]:«والإمام العدل تجب طاعته فيما لم يعلم أنه معصية، وغير العدل تجب طاعته فيما علم أنه طاعة كالجهاد».

(ف٥٣) والسلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية كسبت هذه الميزة باعتمادها على الشريعة الإسلامية مصدراً وحيداً للتشريع، وبذا فإن النظام الأساسي للحكم لا يعد المصدر في المشروعية للأعمال التنظيمية وغيرها من التصرفات الأخرى، وإنما المصدر والمرجع في المشروعية هو كتاب الله وسنة رسوله باعتمادهما دستوراً للدولة، ولهما الحاكمية المطلقة على ما صرح به النظام الأساسي للحكم في عدد من مواده وبخاصة المادة الأولى والمادة السابعة، وهذه المرجعية تتمتع بثبات مطلق لا يجوز المساس بها أو النيل منها بأي وجه ولا في أي حال حتى في أحوال الضرورة التي يجوز فيها تعطيل أحكام النظام الأساسي للحكم كما قضت بذلك المادة الثانية والثمانون منه.

(ف٥٤) هذا فيما يتعلق بمصدر التشريع والمرجع فيه، وأما فيما يتعلق بالعمل التنظيمي المتمثل في إصدار قواعد مدونة ملزمة فإنه يتم على مستويات متدرجة ومراتب متعددة، سواء من حيث إعداد تلك القواعد وإقرارها، أو من حيث قوتها وأولويتها، أو من حيث ثباتها أو مرونتها، أو من أي وجه آخر.

---

(١) في فتاواه جـ٢٩، ص ١٩٦.

(ف٥٥) وهذه القواعد التنظيمية حسب استقراء النصوص النظامية وتتبع الوضع التطبيقي يمكن إجمالها في مجموعتين هما: الأنظمة واللوائح، فهاتان المجموعتان هما المصطلحان اللذان اعتمدهما النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء في إظهار العمل التنظيمي بهما، كما تشهد به المادة السابعة والستون من النظام الأساسي للحكم « تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ... » كما تشهد أيضاً المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن من بين اختصاصات مجلس الشورى « دراسة الأنظمة واللوائح »، وكذا المادة العشرون من نظام مجلس الوزراء التي نصت على أن « يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح .. ».

(ف٥٦) أما ما عداهما من تسميات ومصطلحات مثل: قواعد أو ضوابط أو أسس أو مبادئ أو تنظيم أو أحكام منظمة فقد استخدمت فيما قبل صدور النظام الأساسي للحكم بشكل ملحوظ، وبخاصة في القواعد التنظيمية التي على مستوى لوائح[١]، بل قد جرى استخدامها فيما هو على مستوى نظام[٢].

وأما بعد صدور النظام الأساسي فقد اتجهت الممارسة الفعلية في العمل التنظيمي على التقيّد بالمصطلحين المشار إليهما (أنظمة ولوائح)، حرصاً على استقرار العمل التنظيمي في صور محددة، وترسيخ مدلولات محددة وواضحة لتلك الصور، ومما يدعو إلى التأكيد على هذا أن النظام الأساسي للحكم قد نص على موضوعات ومسائل هامة يتعين تنظيمها في هيئة أنظمة، مما يتعين معه

---

(١) من ذلك مثلاً : قواعد تحديد النطاق العمراني الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٧٥ في ١٨/٩/١٤٠٩هـ. وقواعد تنظيم خدمات حجاج الداخل الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٨٢ في ٦/٥/١٤١٠هـ.

(٢) كما في قواعد تنظيم لوحات الدعاية والإعلان الصادرة بالمرسوم الملكي رقم م/٣٥ وتاريخ ٢٨/١٢/١٤١٢هـ .

الإبقاء على مفهوم محدد للنظام مستقى من النظام الأساسي ذاته، وكذا الأمر بالنسبة للائحة[١].

وهذا ما سيكون بيانه في فرعين:

الفرع الأول: الأنظمة .

الفرع الثاني: اللوائح .

يعقبهما فرع ثالث لهذا المطلب يتضمن بيان الآثار المترتبة على مبدأ التدرج التشريعي .

---

(١) وبالرغم هذا الحرص على هذا التوجه إلا أنه ظل للممارسة التنظيمية السابقة أثر على بعض الأعمال التنظيمية، ومن ذلك مثلاً : القواعد المنظمة للهواتف الرسمية، الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩٥ وتاريخ ١٨/١١/١٤١٨هـ، وقواعد استقدام العاملين في المدارس الأجنبية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٩١ وتاريخ ٢٢/١٠/١٤١٩هـ، فقد صدرت كل منهما تحت عنوان (القواعد) .

الفرع الأول:

الأنظمة

(ف٥٧) الأنظمة جمع نظام، وهو لغة: ما ينظم فيه الشيء من خيط وغيره، وهو أيضاً الطريق والعادة، ونظام كل أمر ملاكه وقوامه، وقد تقدم بيان هذا في أول البحث[١]، وفي الاصطلاح الشائع في مجال أعمال السلطة اكتسبت كلمة (نظام) معاني عديدة يتوصل إليها بحسب السياق، من ذلك مثلاً: أن كلمة نظام تعني الانضباط وضده الفوضى، وفي هذا المعنى ورد في المادة الأولى من نظام المناطق التي تبين أهدافه ما نصه: « .... كما يهدف إلى المحافظة على الأمن والنظام ..»، وكذلك المادة السابعة من نظام المناطق التي جعلت من بين واجبات أمير كل منطقة « ... المحافظة على الأمن والنظام والاستقرار»، ويطلق أحياناً على السلطة الحاكمة ذاتها حيث يقال: النظام الحاكم.

وإذا قيل: «النظام العام» فإنه يعني مجموعة الأسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها مجتمع معين في زمن ما.

ويراد بها هنا مجموعة القواعد العامة المجردة الملزمة، وهي على درجات يأتي في أعلاها النظام الأساسي للحكم، ثم الأنظمة الأساسية الأخرى، ثم الأنظمة العادية، وبيان ذلك على النحو الآتي:

أولاً: النظام الأساسي للحكم:

(ف٥٨) يأتي هذا النظام على رأس القواعد التنظيمية المتدرجة، وله الهيمنة والأولوية على ما عداه من أنظمة، واكتسابه هذه المكانة من قبيل ترتيب الأعمال التنظيمية وتسلسلها من حيث المرجعية والالتزام بحسب ما توافر لهذا النظام

---

(١) انظر ما سبق في المبحث الثاني من الفصل الأول من الباب الأول (الفقرة٦).

من جهد في إعداده، وامتاز به من طريقة اعتماده، وما حواه من مبادئ وأحكام امتازت بالثبات والشمولية.

وهذا النظام بعد أن أكد على دستوريته بخضوعه لمبدأ المشروعية والحاكمية للدستور (كتاب الله تعالى وسنة رسوله) كما جاء في المادة السابعة منه، شرع في رسم خطوات العمل التنظيمي مبيناً ما يجب تنظيمه، وطريقة اعتماد الأنظمة وإصدارها وتعديلها، وألزم بتعديل جميع الأنظمة النافذة بما يتفق معه.

ومن هنا اكتسب هذا النظام صفة الأساس الذي اقترنت به بحكم موضوعه، فسُمّي النظام الأساسي للحكم[١]. وقد تميز لذلك بطريق استثنائي خاص من حيث إعداده، وطريقة إصداره حيث صدر بأمر ملكي[٢].

ثانياً: الأنظمة الأساسية:

(**ف٥٩**) وهي الأنظمة التي شاركت النظام الأساسي للحكم في طريقة الإعداد والاعتماد، ولكنها اختلفت عنه في اقتصارها على موضوعات معينة بحيث تناول كل منها مجالاً خاصاً به، وهذه الأنظمة هي : نظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء، ونظام المناطق، فهذه الأنظمة صدرت بموجب أوامر ملكية لمعنى خاص بها على ما سيأتي بيانه في الأدوات التنظيمية[٣]، وتم إعدادها بطريقة مماثلة للطريقة التي أعد بها النظام الأساسي للحكم، وبهذا صدر المرسوم الملكي رقم م/٢٣ وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ الذي ينص على «أن كلمة (النظام) الواردة في المادتين التاسعة عشرة والعشرين من نظام مجلس الوزراء

---

(١) وسيادة هذا النظام هي موضوع هذا المبحث الأول والإشارة إليه هنا مرة أخرى لبيان تدرج الأنظمة في القوة .

(٢) سيأتي تفصيل القول في هذه الأداة في الفصل الخاص بالأدوات التنظيمية (الفقرة ٤٣٢ وما بعدها).

(٣) في الفصل الخامس من هذا الباب (الفقرة ٤٣٣ وما بعدها) .

الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢ / ١٠ / ١٣٧٧هـ لا تشمل الأنظمة التالية: النظام الأساسي للحكم، نظام مجلس الشورى، نظام مجلس الوزراء، نظام المناطق (المقاطعات)» وسُميت بالأنظمة الأساسية أخذاً بوصفها الوارد في قرار مجلس الوزراء رقم ١١٤ وتاريخ٢٦ / ٨ / ١٤١٢هـ الصادر بشأن تلك الأنظمة حيث وصفها في مقدمته بأنها أنظمة أساسية.

(ف٦٠) وقد اكتسبت هذه الأنظمة سموها من حيث طريقة إعدادها وإصدارها على الوجه المتقدم بيانه آنفاً، ومن حيث موضوعها لأنها تنظم السلطة التنظيمية ذاتها التي تختص بدراسة الأنظمة وإصدارها، وترسم الطريق الذي يتبع في ذلك، ومن هنا كانت الكثير من أحكامها قواعد دستورية، وكثير من الدساتير في الدول الأخرى تتضمن قواعد شبيهة بها، وأما في التنظيم السعودي فصدرت مجزأة ولكن بطريقة واحدة وأدوات متماثلة ومتساوية.

(ف٦١) وهذه الأنظمة الأساسية رغم اشتراكها مع النظام الأساسي للحكم وتساويها في طريقة الإصدار، إلاّ أنه حصل للنظام الأساسي للحكم تميز عليها، نظراً لعموم أحكامه وشمولها لجميع سلطات الدولة والحقوق والواجبات العامة، بينما الأنظمة الأساسية الأخرى تناولت مجالات خاصة بها. مع هذا فإن لها علواً على الأنظمة العادية بحيث يجب أن تخضع هذه الأخيرة لها، وتتقيد بمقتضاها، ولا تخرج عنها، وأن تأتي على الوجه الذي حددته لها.

ثالثاً: الأنظمة العادية:

(ف٦٢) وهي ما عدا النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية التي سبق ذكرها في البند (ثانياً)، وارتضينا هنا تسميتها بالأنظمة العادية لسلوكها الطريق المقرر والمتبع عادة في دراسة الأنظمة وإقرارها، وهي المرادة عند إطلاق كلمة (الأنظمة)، وهي المرادفة للقوانين الشائع استعمالها لدى الشراح، والتي تطلق

على القواعد العامة الملزمة الصادرة من السلطة التشريعية، وتطبق على عدد غير محدد من الأشخاص، أو على أشخاص محددين بصفاتهم لا بذواتهم. وهذا التعريف للقوانين الذي يصدق على الأنظمة حسب الاصطلاح التنظيمي في المملكة تدخل فيه أيضاً اللوائح التنظيمية التي تصدر من السلطة التنظيمية؛ ولذا تعد أيضاً مرادفة لكلمة (قوانين).

(ف٦٣) ولتمييز هذه الأنظمة عما عداها من وسائل تنظيمية يمكن تعريفها بأنها «القواعد العامة الملزمة الصادرة من السلطة التنظيمية، والموافق عليها بمرسوم ملكي».

فالذي يميز هذه الأنظمة هو تتويج إجراءات الموافقة عليها بمرسوم ملكي يصدر بها، وليست كذلك الأنظمة الأساسية لصدورها بأوامر ملكية كما سبق في البندين (أولاً، ثانياً)، كما تتميز عن اللوائح بأن هذه الأخيرة لا يلزم لها صدور مرسوم ملكي على ما سيأتي في الفرع الثاني التالي.

وبذا يلزم توافر ثلاثة عناصر في تلك القواعد لاعتبارها أنظمة؛ هي:

١- العمومية والتجرد: فيجب أن تكون قواعد عامة مجردة لها صفة الشمول بحيث لا تقتصر على واقعة بعينها وخصوصها، ولا على شخص معين بذاته، فلو كانت كذلك فلا تعد نظاماً حتى ولو كانت صادرة من السلطة التنظيمية وموافقاً عليها بمرسوم ملكي مثل: إسقاط الجنسية العربية السعودية عن السعودي وفقاً للمادة الثالثة عشرة من نظام الجنسية العربية السعودية الصادر عام ١٣٧٤هـ. ومثل: منح امتياز التعدين الذي يتعين أن يصدر بمرسوم ملكي بعد دراسته وصدور قرار بشأنه من السلطة التنظيمية (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، وذلك وفقاً لما قضت به المادة السبعون من النظام الأساسي للحكم، والمادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمادة العشرون من نظام مجلس الوزراء، والمادة التاسعة عشرة من نظام التعدين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ وتاريخ ١٣٩٢/٥/٢٠هـ. فهذه الامتيازات لا تعد

أنظمة، وإن انطوت على أحكام تنظم حق استخدام الامتياز بدليل أنها ذكرت مع الأنظمة في المواد المشار إليها، ولو كانت داخلة فيها لاستغنى النظام عن ذكرها.

٢ـ صدورها من السلطة التنظيمية: فلو صدرت تلك القواعد من سلطة تنفيذية فلا تعد نظاماً، ولو كانت قواعد عامة مجردة، وإنما تعد لوائح، أو تعليمات، أو ما يشبه ذلك.

٣ـ الموافقة عليها بمرسوم ملكي: وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة السبعون من النظام الأساسي للحكم من أن الأنظمة تصدر وتعدل بموجب مراسيم ملكية، وما نصت عليه المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى من أن الأنظمة تصدر وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى، وكذلك ما نصت عليه المادة العشرون من نظام مجلس الوزراء من أنه مع مراعاة ما ورد في نظام مجلس الشورى تصدر الأنظمة وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الوزراء، فلو صدرت قواعد عامة مجردة من السلطة التنظيمية، دون أن تتوج بمرسوم ملكي فلا تعد نظاماً، وإنما لوائح جرى العمل على تسميتها باللوائح التنظيمية تمييزاً لها عن اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية كما سيأتي بيانه في الفرع التالي.

ولذا فأي قاعدة عامة يوافق عليها بمرسوم ملكي تعد نظاماً حتى ولو كانت مادة واحدة أو عدة مواد لم تعنون بكلمة (نظام)[١].

(ف٦٤) وهذه الأنظمة تقع من حيث الرتبة بعد النظام الأساسي للحكم وبعد الأنظمة الأساسية؛ بحيث يلزم أن يراعى فيها ما يقضي به النظام الأساسي للحكم والأنظمة الأساسية. ولكن لها حق التقديم على اللوائح التنظيمية.

(١) مثل: المرسوم الملكي رقم م/٤٣ وتاريخ ٢٩/١١/١٣٧٧هـ الصادر بالموافقة على عقوبات تفرض على من يستغل سلطاته الوظيفية. والمرسوم الملكي رقم م/٤ وتاريخ ١/٣/١٤١٠هـ بشأن الحجز التحفظي.

الفرع الثاني

اللـوائـح

(ف٦٥) اللوائح جمع لائحة، وهي مشتقة من لاح بمعنى بدا وظهر، يقال: لاح الشيب في رأسه بمعنى بدا وظهر، ولاح لي الأمر بمعنى وضح، ولوائح الشيء ما يبدو منه ويظهر. وليس بعيداً عن هذا المعنى ما يراد باللوائح هنا، حيث إنها تصدر لإظهار أحكام النظام، وبيانها، وتفصيلها.

ويقصد باللوائح ـ بالاستقراء والتتبع ـ القواعد العامة الملزمة الصادرة بأداة دون المرسوم الملكي[١].

---

(١) وبهذا يتبين أن مفهوم اللوائح في التنظيم السعودي يختلف عن مفهومه المتداول لدى شراح القانون والتي جاهدت دراسات حديثة على محاولة إسقاطه على التنظيم السعودي، فاللائحة لدى شراح القانون تعرف بأنها عبارة عن قرار صادر من السلطة الإدارية ينشئ قاعدة عامة مجردة تطبق على عدد غير محدود أو معين من الأفراد.

وبهذا التعريف تكون اللوائح أعمالاً ذات طبيعة تشريعية من الناحية المادية أو الموضوعية؛ لأنها تنشئ قواعد عامة مجردة تطبق على الكافة أو على طائفة منهم دون تحديد أو تعيين لأشخاص معينين بالذات، وتعد أعمالاً ذات طبيعة إدارية من الناحية الشكلية؛ لأنها تصدر من السلطة الإدارية .(انظر: النظم السياسية والقانونية الدستورية للدكتور/ محسن خليل الجزء الثاني، الدستور اللبناني، ص ٣٣٣ انظر في بيان اللوائح لدى شراح القانون، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة للدكتور سليمان الطماوي، ص ١٦٠-١٧٨. القانون: الدستوري للدكتور إسماعيل مزه ص ٢٨١-٣٠٠ مبادئ وأحكام القانون الإداري للدكتور محمد فؤاد مهنا، ص ٧٥٠ ـ ٧٦٦ القانون الإداري للدكتور ماجد راغب الحلو، ص ٩٩ ـ ١٠٩).

ومما تقدم يمكن تبين وجوه المقارنة بين المفهومين للوائح في التنظيم السعودي ولدى شراح القوانين على النحو الآتي:

١ـ من حيث المصدر، حيث تصدر اللائحة عن السلطة الإدارية، أما القانون فيصدر عن السلطة التشريعية، وليس كذلك الشأن في النظام السعودي حيث يكون للسلطة التنظيمية وضع الأنظمة واللوائح.

٢ـ القانون يسمو على اللائحة من حيث التدرج التشريعي، حيث إن اللائحة تشريع فرعي تبعي للقانون لا تخرج عن دائرته، وفي هذا ما يتفق مع النظام السعودي من حيث أن النظام يعلو اللائحة. =

(ف٦٦) واللوائح وإن اتفقت مع الأنظمة في أنها قواعد عامة مجردة إلاّ أنها تفترق عنها في عدم صدورها بمرسوم ملكي.

(ف٦٧) وأما جهة صدورها فقد تتفق مع الأنظمة وقد تفترق، فقد تصدر من السلطة التنظيمية وفقاً للمادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم التي جاء فيها: «تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح ...»، والمادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي جاء فيها: إن من بين اختصاصات مجلس الشورى «دراسة الأنظمة واللوائح ...»، والمادة الحادية والعشرين من نظام مجلس الوزراء التي جاء فيها: «يدرس مجلس الوزراء مشروعات الأنظمة واللوائح ...»، وقد تصدر اللوائح من السلطة التنفيذية وفقاً لما تنص عليه كثير من الأنظمة التي تخول السلطة التنفيذية المعنية بموضوع النظام بحق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذه.

(ف٦٨) واللوائح وإن وردت مطلقة من غير توصيف كما وردت في الأنظمة الثلاثة المشار إليها إلاّ أنه من أجل التفريق بين ما يصدر منها عن السلطة

= ٣- القانون أوسع نطاقاً من حيث دائرة التشريع، حيث إنه يقرر ما يشاء من القواعد القانونية في جميع المجالات، لا قيد عليه إلاّ ما تقضي به نصوص دستورية، أما اللائحة ففي حدود القانون الذي تصدر تنفيذاً له ولا تملك حق تقرير قواعد زائدة عليه. وفي النظام السعودي قد تقارب اللائحة النظام من حيث نطاقها وبخاصة في اللوائح التنظيمية.

٤- القانون يتميز بثبات واستقرار أكثر من اللائحة؛ لأنه ينظم المسائل الهامة دون التفصيلات التي هي أكثر عرضة للتغير والتبدل حيث تترك للائحة. وهذا مشابه لما في التنظيم السعودي في غالب أحوال اللوائح.

٥- يختلف القانون عن اللائحة من حيث رقابة القضاء على كل منهما، فاللائحة بما أنها تصدر عن السلطة الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري، أما القانون فيخضع لرقابة المحكمة الدستورية العليا. وفي النظام السعودي تصدق رقابة القضاء الإداري على اللوائح التنفيذية الصادرة تنفيذاً لنظام معين. أما ما عداها من لوائح تنظيمية فتفسر من الجهة التي أصدرتها، وأما الأنظمة فتختص السلطة التنظيمية بتفسيرها، وسيأتي ذلك مفصلاً عند الحديث عن اختصاصات مجلس الشورى.

التنظيمية وما يصدر عن السلطة التنفيذية؛ فقد استقر العمل وبحسب ما هو جارٍ وصفه في الأنظمة العادية الأخرى على تقسيمها إلى نوعين هما: اللوائح التنظيمية واللوائح التنفيذية[١]، وبيانهما فيما يأتي:

أولاً: اللوائح التنظيمية.

(ف٦٩) اللوائح التنظيمية يراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر بعد دراسة المجلسين لها (مجلس الشورى، ومجلس الوزراء)[٢]، فإن اتفقت وجهتا نظر المجلسين بشأنها صدرت بعد موافقة الملك عليها، وإن اختلفت وجهتا نظرهما

---

(١) توجد لدى شراح القوانين أنواع أخرى من اللوائح منها:

أ - اللوائح التنظيمية:

وهي القواعد التي تتكفل بتنظيم المرافق العامة وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية، وتصدر هذه اللوائح دون حاجة إلى الاستناد إلى قانون قائم على خلاف الحال في اللوائح التنفيذية التي يتعين أن تصدر مستندة إلى قانون قائم، وقد تركت هذه اللوائح للسلطة التنفيذية لأنها الأكثر قدرة على التنظيم الإداري، وهذا التعريف لا ينسجم مع التنظيم السعودي، فاللوائح يتعين دراستها من مجلس الشورى ومجلس الوزراء، في حين أن ترتيب المصالح الحكومية يستقل به مجلس الوزراء ودرج على تسميته بـ(تنظيم)، كما سيأتي تفصيل القول في ذلك (في الفقرة ٤٠٨).

ب - لوائح الضبط أو الأمن (وتسمى لوائح البوليس) :

وهي التي تضع القواعد اللازمة للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن والسكينة العامة والصحة العامة، وهذه اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية دون أن تكون تنفيذاً لنظام معين، ومن أمثلتها لديهم اللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية والباعة المتجولين، ولوائح المحال المقلقة للراحة.

جـ - لوائح الضرورة :

وهي اللوائح التي تعد من عمل السلطة التنظيمية ولكن تصدرها السلطة التنفيذية في حالة غياب السلطة التنظيمية، أو تصدر من السلطة التنفيذية لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها.

د - اللوائح التفويضية:

وهي ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات لها قوة القانون؛ وذلك بناءً على تفويض صادر من السلطة التشريعية في مسائل من اختصاصها محددة في التفويض ولمدة محددة.

(النظم السياسية والقانون الدستوري للدكتور / محسن خليل جـ٢، ص: ٣٣٤ وما بعدها، والمراجع السابقة) .

(٢) واللوائح التنظيمية هي المرادة في تلك الأنظمة الثلاثة حينما وردت مطلقة من غير وصف. انظر ما سيأتي في الفقرة (٣٠٢).

بشأنها تعاد إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنها ثم يرفعها إلى الملك لاتخاذ ما يراه حسب نص المادة السابعة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء[١]. وصحت تسميتها باللوائح التنظيمية نظراً إلى صدورها من السلطة التنظيمية (المجلسين). وهي في الغالب لا تصدر تنفيذاً لنظام بعينه وإنما لتنظيم موضوعها ابتداءً[٢]، إذا لم يكن من بين الأمور التي احتجزها النظام الأساسي للحكم لتصدر بنظام، على ما سيأتي بيانه في المطلب الثالث التالي.

وقد تصدر بناءً على نص في نظام يلزم بإصدارها لتنظيم مسائل ذات صلة بموضوعه، وفي هذه الحالة رغم أنها تصدر تنفيذاً لما قضى به النظام من وجوب إصدارها إلا أنها تتميز عن اللوائح التنفيذية في أنها تنظم مسائل ذات صلة بموضوع النظام الذي ألزم بإصدارها، ورغب واضع النظام في تركها لها مراعاة لاعتبارات يقدرها[٣].

(ف٧٠) وهذه اللوائح على الرغم أنها غير مقيدة بنظام ما إلا أنها تعد في مرتبة أدنى من النظام بحكم مرتبة الأداة التي تصدر بها، ولذا يجب ألا تتضمن أحكاماً مخالفة لنظام ما، وللنظام حق التقديم عليها.

ثانياً: اللوائح التنفيذية.

(ف٧١) اللوائح التنفيذية يراد بها القواعد العامة الملزمة التي تصدر من السلطة التنفيذية بحسب ما هو مسند إليها بموجب الأنظمة، ذلك أن الأنظمة - وقريب منها اللوائح التنظيمية التي تصدرها السلطة التنظيمية - إنما تُعنى

---

(١) سيأتي تفصيل في ذلك في الفصل الرابع (الفقرة ٤٢١) وما بعدها).

(٢) مثل: لائحة الجمعيات والمؤسسات الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٠٧ وتاريخ ١٤١٠/٦/٢٥هـ.

(٣) ومن الأمثلة على ذلك لائحة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام والعاملين فيها الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٤٠ في ١٤٠٩/٨/١٣هـ. واللائحة التنفيذية لنظام خدمة الأفراد الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٤ في ١٣٩٧/٣/١٦هـ.

بتقرير الأحكام التي تتمتع بقدر من الاستقرار والشمولية، وتترك للسلطة التنفيذية صلاحية إصدار التفاصيل، والأحكام الجزئية، وتعديلها، في ضوء ما يتطلبه التطبيق، ويستجيب للمتغيرات، ويكفل المرونة في مواجهة المقتضيات العملية ؛ ولذا فكثيراً ما يأتي النص في نظام أو لائحة تنظيمية على إعطاء الوزير المعني بموضوع النظام أو التنظيم سلطة إصدار اللائحة اللازمة لتنفيذه، ولذا سميت باللائحة التنفيذية، لأنها تصدر تنفيذاً لما قضى به النظام، وتيسيراً لتنفيذه ببيان الأحكام التفصيلية اللازمة، ولأن صدورها – في الغالب – من السلطة التنفيذية وحدها.

(ف٧٢) ولذا فإن هذه اللائحة يجب أن تلتزم حدود النظام الذي صدرت تنفيذاً له، فلا تتضمن إلغاء حكم من أحكامه، أو تعديلاً له، أو تعطيلاً. كما أن اللائحة لا يجوز أن تتضمن أحكاماً أصلية جديدة لم ينص عليها النظام أو لا تقتضيها أحكامه، لأن هذا النوع من اللوائح لا يصدر عن سلطة تنظيمية، وإنما عن سلطة تنفيذية.

(ف٧٣) ويترك في الغالب إصدار هذه اللوائح للوزراء المعنيين كل فيما يخصه، سواء جعل لوزير بعينه حق إصدار اللائحة التنفيذية إذا كانت تنفيذاً لنظام يعنيه بصفة مباشرة، أم جعل له بالاتفاق أو التنسيق مع وزير أو وزراء آخرين ممن لهم علاقة بموضوع النظام ولكن لا يعنيهم تطبيقه بصورة مباشرة[١]، وقد يجعل إصدار اللائحة لرئيس مجلس الوزراء بذاته[٢]، لكون موضوعها يتعلق بمجمل عناصر السلطة التنفيذية.

---

(١) من ذلك مثلاً : اللائحة التنفيذية لنظام التسوية الواقية من الإفلاس حيث يتعين حسب هذا النظام أن تصدر من قبل وزير التجارة بالاتفاق مع رئيس ديوان المظالم.

(٢) من ذلك مثلاً : اللائحة التنفيذية لنظام التحكيم الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧ / ٢٠٢١م في ٨/ ٩/ ١٤٠٥هـ. واللائحة التنفيذية لنظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٩٠١ في ٢٢/ ٣/ ١٣٩١هـ.

وفي أحيان نادرة جداً قد يوكل النظام إصدار لائحته التنفيذية إلى مجلس الوزراء، وذلك لاعتبارات يختص بها هذا النظام كأن يكون متعلقاً باختصاصات الأجهزة الحكومية أو معظمها، أو يرغب في أن يكون للائحة قدر من الثبات والاستقرار بحيث لا يسهل على الجهة التنفيذية تعديلها إلاّ بعد إخضاعها لمزيد من الدراسة من جهات أخرى والعرض على مجلس الوزراء.

(ف٧٤) واللوائح التنفيذية قد تأتي أحياناً في صورة تعليمات يصدرها الوزير المعني لتنفيذ نظام معني بتطبيقه، أو في صورة قرارات أو نماذج أو ما شابه ذلك .

(ف٧٥) واللوائح التنفيذية تأتي في أدنى درجات القواعد التنظيمية من حيث التدرج التشريعي.

الفرع الثالث:

الآثار المترتبة على مبدأ التدرج التشريعي

يترتب على هذا المبدأ عدد من النتائج والآثار الهامة من أهمها :

أولاً: حق الإنشاء :

(ف٧٦) فالقواعد الملزمة تتفاوت من حيث أهميتها وشموليتها، فمن القواعد ما يعد قواعد دستورية مهيمنة حتى على العمل التنظيمي نفسه، ويكون نطاقها عاماً وشاملاً لكل مظاهر السلطة في الدولة ونشاطاتها . ومن القواعد ما يكون أقل نطاقاً وشمولاً من ذلك بحيث يضع قواعد مهيمنة على نشاط محدد من نشاطات السلطة، أو على أحد الظواهر والسلوكيات العامة في مجتمع الدولة. ومن القواعد ما يأخذ شكل إجراءات ترسم الخطوات التي يلزم اتباعها في سبيل تنفيذ قاعدة أعلى منها.

ولكل نوع من هذه القواعد طريقة ووسيلة في إنشائه وتقريره، وتتدرج هذه الوسائل والطرق بحسب تدرج أهمية القاعدة وشموليتها، وقد سبق في الفرعين السابقين بيان هذه الوسائل والطرق التي تأخذ صوراً متدرجة بدءاً من النظام الأساسي للحكم، فالأنظمة الأساسية، فالأنظمة العادية، فاللوائح التنظيمية، وأخيراً اللوائح التنفيذية.

ومع ما تقدم من إشارات إلى طبيعة تلك القواعد وأنواعها إلاّ أنه سيأتي تفصيلاً في المبحث التالي بيان تلك القواعد التي اختص بإنشائها النظام الأساسي للحكم، وسيأتي في الفصلين التاليين القواعد الخاصة بالأنظمة الأساسية (نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، كما سيأتي في المطلب التالي بيان القواعد المتروكة للأنظمة العادية، وبعدها يعلم ما هو متروك للوائح، وسيأتي أيضاً مزيد بيان لذلك في الأدوات التنظيمية[١] .

---

(١) في الفصل الخامس (الأخير من هذا الباب) .

(ف٧٧) وبمقتضى هذا الحق فإنه ليس لأي صورة أدنى من صور التنظيم أن تنشئ قاعدة هي من حق صورة أعلى، والعكس مقبول، فيمكن للصورة الأعلى أن تنشئ قاعدة من حق صورة أدنى، وهو ما يعرف بقاعدة «من يملك الكل يملك الجزء».

ثانياً: حق الإلغاء:

(ف٧٨) تحكم هذا الحق قاعدة «من يملك الإنشاء يملك الإلغاء»، فحق الإلغاء مرتبط بحق الإنشاء، فأي قاعدة يتم إنشاؤها بصورة من الصور التنظيمية التي مر ذكرها لا يجوز إلغاؤها إلاّ بنفس الطريقة والوسيلة التي تم بهما إنشاؤها.

وكما في حق الإنشاء فإنه يمكن في حق الإلغاء أن يتم إلغاء القاعدة بوسيلة أعلى من تلك التي أُنشئت بموجبها، والعكس غير مقبول.

ثالثاً: حق التعديل:

(ف٧٩) يشبه التعديل الإلغاء من حيث إنه إحداث تغيير في القاعدة القانونية، إلاّ أن الإلغاء يعدم القاعدة، وأما التعديل فيغير في حكمها إما بالزيادة أو النقصان أو في وجوه تطبيقها، وقد يتداخل الإلغاء مع التعديل كما لو أُلغيت القاعدة للاستعاضة عنها بقاعدة بديلة معدلة.

ولذا فإن حق التعديل ملحق بحق الإلغاء من حيث ارتباطه وتقيده بالدرجة التي تحتلها القاعدة المراد تعديلها، بحيث يلزم أن يتم التعديل بنفس الدرجة، أو بدرجة أعلى.

وهذا الحق أكده النظام الأساسي للحكم في مادته الثالثة والثمانين ونصها: «لا يجري تعديل هذا النظام إلاّ بنفس الطريقة التي تم بها إصداره»، وكذا نظام مجلس الشورى في مادته الثلاثين ونصها: «لا يجري تعديل هذا النظام إلاّ بالطريقة التي تم بها إصداره»، ومثلها نصاً المادة الثانية والثلاثون من نظام مجلس الوزراء.

(ف٨٠) ومع أن هذا هو الأصل إلاّ أن بعض القواعد قد تتضمن تفويضاً من الجهة التي أنشأتها لجهة أدنى منها بحق تعديل تلك القاعدة، وذلك لدوافع ومسوغات تقدرها تلك الجهة التي أنشأت القاعدة تحسباً لأي متغيرات سريعة تلزم مواجهتها بإجراءات فورية أو مباشرة، أو تحرياً للمرونة في مراعاة أحوال التطبيق ومقتضياته.

رابعاً: حق التفسير:

(ف٨١) يعد التفسير من أعقد مجالات البحث والدراسة وأكثرها تشعباً، فقد تعددت الآراء في تعريفه وأنواعه وشروطه، وتعددت مناهجه وطرقه، وتنوعت مدارسه واتجاهاته، فأصبح مجالاً للتآليف المستقلة به، وليس من الممكن الوفاء بصورة وافية عنه في هذه اللمحة العارضة، وإنما يكتفى بإشارة موجزة إلى بعض جوانبه ذات الصلة بمبدأ التدرج التشريعي الذي هو عنوان هذا المطلب، فالتفسير يعني، بصورة مجملة، الكشف والبيان عن المدلول المراد من النص.

(ف٨٢) وأنواعه ثلاثة، ونبدؤها بأهونها وأدناها، صعوداً إلى أعقدها وأعلاها:

١- التفسير الفقهي.

٢- التفسير القضائي.

٣- التفسير التشريعي.

(ف٨٣) والتفسير الفقهي هو ما يقوم به الباحثون والمتخصصون من اجتهادات في بيان النصوص وتعيين مدلولاتها، وهو تفسير غير ملزم في نتيجته، وإنما يعد عملاً اجتهادياً يقبل المخالفة والمناقشة، وقيمته تظهر في إثراء الدراسات النظامية والمساعدة على فهم النصوص واستجلاء مقاصدها. ولا يتمتع هذا التفسير بقوة ملزمة في التطبيق إلاّ إذا اقترن بإجراء إداري مبني عليه، كأن اعتمدت الإدارة على تفسير فقهي لنص نظامي في إصدار قرار أو اتخاذ إجراء،

فمثل هذا التفسير يستمد قوة ملزمة باعتماده من قبل الإدارة، وقد يسمى هذا التفسير - إذا ارتقى إلى هذه المرحلة - بالتفسير الإداري، ولكنه مع هذا يظل خاضعاً لرقابة القضاء، فيجوز التظلم منه أمام القضاء الإداري المختص الذي يملك حق النظر فيه ومن ثم تأكيده، أو إبطاله، أو تصحيحه وتصويبه. وعلى هذا نص نظام ديوان المظالم في مادته الثامنة في الفقرة (ب / ١) منها التي ذكرت أن من بين ما يختص الديوان بالفصل فيه : « الدعاوى المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص، أو وجود عيب في الشكل، أو مخالفة النظم واللوائح، أو الخطأ في تطبيقها، أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة. ويعتبر في حكم القرار الإداري رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقاً للأنظمة واللوائح ».

(ف٨٤) وأما التفسير القضائي فهو ما يقوم به القضاء من اجتهاد في فهم النصوص وتطبيقها على الواقعة المعروضة، فالقاضي وهو يتلمس الحكم الذي يتعين تطبيقه على الواقعة المعروضة عليه أن يجتهد في فهم النصوص واستخلاص المدلول المراد منها ليتحقق من مدى انطباقه على الواقعة، فإذا أداه فهمه واجتهاده إلى مدلولات محددة للنص وطبقها على الواقعة بما يراه موافقاً لها، كان هذا إلزاماً منه بالحكم في الواقعة بموجب هذا التفسير الذي توصل إليه للنص، فيكون لهذا التفسير قوة مستمدة من قوة الحكم القضائي وحجيته متى أصبح نهائياً بعد استنفاده طرق الطعن المقررة.

ولكن هذه القوة والحجية تظل سارية فقط في الواقعة محل الحكم القضائي، فيما يعرف بحجية الأمر المقضي فيه، ولا تتعداها إلى غيرها إلاّ بالقدر الذي يعتمده حكم قضائي آخر بالأخذ بها كسابقة قضائية.

(ف٨٥) وأما التفسير التشريعي فهو الذي يقصد به الكشف عن المدلول المراد من النص بشكل قاطع لا يحتمل معه الاجتهاد أو التأويل على وجه آخر، فهذا التفسير يهدف إلى تعيين مورد النص وتحديد مدلوله ومراد واضعه، وبالتالي يتعين تطبيقه على هذا الوجه المفسر. وليس أقدر على هذا التفسير من الجهة التي أصدرت النص واعتمدته؛ لأنها هي الأقدر على فهم مرادها منه، فإذا قامت بهذا الكشف والبيان عن مرادها تبين به أن النص كان يجب تطبيقه على هذا النحو، فيكتسب بذلك هذا التفسير القوة نفسها التي يتمتع بها النص المفسَّر، وبحكم هذه التبعية في القوة فإن التفسير يتعين الالتزام به وتطبيقه على جميع الوقائع التي يحكمها النص المفسَّر ولو كانت واقعة قبل التفسير؛ لأن التفسير لا ينشئ حكماً جديداً، وإنما هو كاشف لمقصود النص ومدلوله.

وبهذا المقتضى فإن هذا النوع من التفسير يخضع لكل ما يخضع له النص المفسَّر الذي يأخذ صوراً عديدة كما تقدم في الفرعين السابقين، فهو إن كان في صورة لائحة تنفيذية فإن واضعه هو السلطة التنفيذية، وبما أن السلطة التنفيذية لا تملك إنشاء أحكام جديدة زيادة عما تقرره لها الأنظمة، وإنما يقتصر دورها على تنفيذها في الحدود المقررة لها بموجب تلك الأنظمة؛ فإن تفسيرها لنصوص اللائحة الصادرة عنها تعد قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء الإداري على ما تقدم بيانه.

وأما ما عدا اللائحة التنفيذية فإنها تعد أعمالاً تنظيمية؛ ولذا فإن تفسير نصوصها يعد عملاً تنظيمياً، فيخضع لما تخضع له وفقاً لمبدأ التدرج التشريعي، وحيث إن صور هذه الأعمال التنظيمية تتدرج من حيث القوة والهيمنة، ومن حيث طريقة إعدادها وأداة اعتمادها على ما سبق بيانه عند الحديث عنها في الفرعين السابقين، وهذه الصور التنظيمية هي: «النظام الأساسي للحكم، الأنظمة

الأساسية، الأنظمة العادية، اللوائح التنظيمية»؛ فإن تفسير أي نص وارد في كل منها يتعين أن يتم بنفس الطريقة والأداة التي تم بهما إصدار النص المفسَّر واعتماده.

وفي أحيان قليلة قد يجعل النظام حق تفسيره إلى مجلس الوزراء، من ذلك مثلاً ما ورد في نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ، حيث نص في مادته الحادية والثلاثين على أن (مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتفسير أحكام هذا النظام)[١].

---

(١) يلاحظ بهذا الشأن ما سيرد عن اختصاص مجلس الشورى بتفسير الأنظمة (الفقرة ٣١٥).

المطلب الثالث

تعيين مجالات النظام

(ف٨٦) مما يستتبعه مبدأ التدرج التشريعي وترتيب القواعد التنظيمية على ما سبق بيانه في المطلب السابق تعيين موضوعات ومجالات كل نوع من هذه القواعد المتدرجة، لارتباط أهمية الموضوعات بدرجة قوة القواعد المنظمة لها؛ ولذا فإن تعيين مجالات كل من النظام واللائحة ونحوهما من صور القواعد التنظيمية تعد من أعقد المسائل، وللاجتهاد فيها مجال واسع، ولاختلاف وجهات النظر فيها متسع، وظهرت عدة اتجاهات في هذا الشأن لدى شراح القانون من أهمها:

١ـ تحديد حد فاصل بين مجال القانون ومجال اللائحة اعتماداً على ما يسمى بـ (حالة الأفراد)، فكل قاعدة عامة تقتضي مساساً بالحالة القانونية للأفراد بحيث تنال من حرياتهم أو أموالهم يجب أن يصدر بها قانون، ويترك للائحة وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون، أو التي لا أثر لها بالنسبة للأفراد، مثل تلك التي تتعلق بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي .

٢ـ النظر إلى المصدر، فمجال القانون هو تنظيم الموضوع ابتداءً من السلطة التنظيمية، أما اللائحة فلا تصدر إلاّ تنفيذاً لقانون تستند إليه .

٣ـ الاعتماد على الدستور في تحديد الموضوعات التي يجب أن تنظم بقانون، بحيث يبقى ما عداها مما يمكن تنظيمه بلائحة .

(ف٨٧) وبالنظر في التنظيم الحالي للسلطة التنظيمية يمكن القول بأن التنظيم السعودي يعتمد على الاتجاه الثالث مستوعباً مرتكز الاتجاه الأول، حيث يستنتج من النظام الأساسي للحكم بمقتضى ما يتمتع به من مرتبة تعلو ما عداه

من أنظمة أخرى على النحو الذي مر بيانه[١] أنه جاء بتعيين الموضوعات التي يتعين تنظيمها بهيئة أنظمة، ولا تنظم بما هو أدنى منها إلاّ إذا كان بناءً على نظام يتيح ذلك.

(ف٨٨) ويقصد بالأنظمة مفهومها المحدد تعريفاً للأنظمة العادية، وهي القواعد التي تصدر بمراسيم ملكية أياً كان شكل هذه القواعد أو حجمها على ما سبق بيانه[٢].

(ف٨٩) وهذه الموضوعات التي أوردها النظام الأساسي للحكم لتكون مجالات محتجزة للأنظمة ملحوظ فيها أهمية هذه الموضوعات، سواء من حيث تعلقها بكيان الدولة مثل: الأحكام المتعلقة بعَلم الدولة، ونشيدها، وأوسمتها. أو من حيث مساسها بالحقوق الأساسية للأفراد ومراكزهم القانونية مثل: الرسوم، والضرائب، والعقوبات، والجنسية. أو من حيث اتصالها بحماية الثروات الوطنية، والمال العام، وأمن المجتمع، والوطن. وغير ذلك من اعتبارات تستدعي الاحتياط لهذه الموضوعات بتوفير قوة قانونية للأحكام المنظمة لها .

(ف٩٠) وبطريقة التتبع والاستقراء لما ورد في النظام الأساسي للحكم يمكن تحديد تلك الموضوعات التي يتعين تنظيمها في هيئة أنظمة بثمانية وعشرين موضوعاً، كانت في معظمها منظمة أساساً في هيئة أنظمة قبل صدور النظام الأساسي للحكم؛ مما يغني عن إصدار أنظمة جديدة بها إلا بقدر ما يستوجبه التوافق مع النظام الأساسي للحكم من تعديل لما هو نافذ منها، أو بقدر ما يستدعيه التطور من أنظمة بديله أو جديدة في موضوعها.

---

(١) في الفقرة (٥٨).

(٢) في الفقرة (٦٢).

ولبيان هذه الموضوعات التي يمكن تسميتها بمجالات النظام، وبيان ما يكون منها قد صدر بنظام، نستعرضها مرتبة حسب ترتيب ورودها في النظام الأساسي للحكم[١]:

(ف٩١) ١- العَلَم:

يمثل العلم رمزاً للدولة وكرامتها وسيادتها، ولذا كان له من الأهمية ما دعا النظام الأساسي للحكم إلى أن يتولى بنفسه ونصه تحديد أهم معالمه وبياناته، فتكفل في مادته الثالثة ببيان أهم مواصفاته من حيث اللون والمقاس، وأهم بياناته التي تثبت على صفحته، فجاء في المادة الثالثة منه: «يكون علم الدولة كما يلي:

أ - لونه أخضر.

ب - عرضه يساوي ثلثي طوله.

جـ - تتوسطه كلمة (لا إله إلا الله محمد رسول الله) تحتها سيف مسلول».

كما أكد النظام الأساسي بنفسه على مبدأ هو من الأهمية بحيث يجب أن تتوفر له أقصى حد من الحماية ضد التعديل والتبديل، فجعله بالنص عليه مبدأ دستورياً، وهو عدم تنكيسه في أي حال وأي ظرف فجاء في المادة المذكورة: «ولا ينكس العلم أبداً»، وذلك نظراً لما يحمله من كلمة التوحيد كلمة الله العليا، فلا ينكس حتى في المناسبات التي جرى العرف الدولي على تنكيس الأعلام خلالها كما في حالات الحزن العام.

وبعد ذلك لم يشأ النظام الأساسي للحكم التنازل عن بقية الأحكام المتعلقة بالعلم إلا لنظام خاص يصدر بها، وليس لما هو أدنى من ذلك، فجاء في نهاية المادة الثالثة المشار إليها النص على أن «يبين النظام الأحكام المتعلقة به».

---

(١) أعدّ المستشار القانوني إبراهيم بن محمد الناصري دليلاً للأنظمة أسماه (دليل أنظمة المملكة العربية السعودية) تكشيف محمد بن حمد الزومان، وهو دليل شامل للأنظمة التي صدرت في المملكة منذ عام ١٣٤٤هـ إلى تاريخ إخراج هذا الدليل، وما طرأ عليها من تعديلات، وما صدر بشأنها من أحكام ذات صلة.

(ف٩٢) وهذا النظام كان موجوداً سلفاً، حيث سبق أن صدر نظام العَلَم السعودي بموجب المرسوم الملكي رقم م/٣ وتاريخ١٠/٢/١٣٩٣هـ، وتضمن النظام وصفاً عاماً للعَلَم، والأصول المتعلقة برفعه، وما يتعين مراعاته بهذا الشأن في المناسبات والأماكن والمواكب[١]، ومحظورات استعماله، والعقوبات المقررة على ذلك. ونص هذا النظام في نهايته على أن يتولى مجلس الوزراء تفسير هذا النظام وإصدار لوائحه التنظيمية، ويتولى وزير الداخلية إصدار اللوائح التنفيذية لهذا النظام.

وقد صدرت اللائحة التنظيمية لنظام العلم للمملكة العربية السعودية بقرار مجلس الوزراء رقم ٤٢٢ وتاريخ ١٠/٥/١٣٩٨هـ.

وصدرت اللائحة التنفيذية له بقرار وزير الداخلية رقم ٢٢٠٦ وتاريخ ١٦/٨/١٤٠٢هـ .

وحظي هذا النظام بالتأكيد على العناية به والاهتمام برفعه وإنزاله في الأوقات والأوضاع المحددة نظاماً، وذلك بموجب الأمر السامي رقم ٧/م/٢٤٧٠١ وتاريخ ٥/١١/١٤٠١هـ. والأمر السامي التأكيدي رقم ٧/٣٧١/م وتاريخ ١١/٣/١٤٠٥هـ، والأمر السامي التأكيدي أيضاً رقم ٧٤٦٠ وتاريخ ٢٢/٥/١٤١٣هـ.

(ف٩٣) ٢- نشيد الدولة وأوسمتها :

يعد نشيد الدولة وأوسمتها من متعلقات كيان الدولة أيضاً، حيث يستخدم نشيدها في جميع مناسباتها الوطنية تحية لها .

---

(١) صدر المرسوم الملكي رقم م/٣٤ وتاريخ ٢٤/١٢/١٤١٨هـ بتعديل الفقرة (أ) من المادة الثالثة من النظام بحيث يتم رفع العلم داخل المملكة من وقت شروق الشمس إلى وقت غروبها في أيام الإجازة الأسبوعية والأعياد على جميع المباني الحكومية والمؤسسات العامة.

كما أن أوسمتها تعد وسائل لتكريم الدولة لمن أسدى لها خدمات جليلة، فهي وسيلة لتعبير الدولة عن امتنانها وتقديرها لمن كان وفياً لها وكادحاً في خدمتها، ومن هنا كانت أهميتها في أن تنظم بنظام يصدر بها، حيث نصت المادة الرابعة من النظام الأساسي للحكم على: « ..... ويحدد النظام نشيد الدولة وأوسمتها ».

وأناطت المادة الرابعة والستون من النظام حق التعبير عن إرادة الدولة بمنح هذا التكريم بالملك وحده، فنصت على أن: « يمنح الملك الأوسمة، وذلك على الوجه المبين بالنظام ».

(ف٩٤) وقد سبق أن صدر نظام الأوسمة السعودية بالمرسوم الملكي رقم م/٢٣ وتاريخ ٦/٩/١٣٨٩هـ مبيناً الهدف من منح الأوسمة لرؤساء الدول، والشخصيات المدنية والعسكرية، والأجنبية، والوطنية تكريماً لهم، أو تقديراً لما قاموا به من أعمال، أو لتخليد وقائع هامة، أو لتسجيل مناسبات ذات قيمة وطنية. كما تضمن النظام تحديداً للأوسمة[1]، وأنها على اختلاف درجاتها تمنح بموجب أمر ملكي، فالنظام بهذا مع قدم صدوره موافق لمقتضى المادة الرابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، كما تناول النظام كيفية منح هذه الأوسمة، ونص في نهايته على أن يحدد مجلس الوزراء شروط منح بعض الأوسمة، وسحبها، وحمل الأوسمة الأجنبية، وقد صدر بذلك قرار مجلس الوزراء رقم ١٢٢ وتاريخ ٢٤/١/١٣٩١هـ. وصدر المرسوم الملكي رقم م/٤ وتاريخ ٢٥/١/١٣٩١هـ بالموافقة على نظام الميداليات المدنية والعسكرية متضمناً تحديد هذه الميداليات وأوصافها، وأن منحها يتم بأمر ملكي ؛ فهو بهذا موافق

---

(١) صدر المرسوم الملكي رقم م/٤١ وتاريخ ١٤/٩/١٣٩١هـ بإحداث وسام (وشاح) آخر. كما صدر المرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ٤/٣/١٣٩٧هـ بإحداث أوسمة أخرى، وصدر قرار مجلس الوزراء رقم ٣٢٣ وتاريخ ١١/٣/١٣٩٧هـ مبيناً مواصفاتها.

أيضاً لمقتضى المادة الرابعة والستين من النظام الأساسي للحكم، مما لا يقتضي بالضرورة تعديل هذين النظامين فيما يتعلق بهذا الجانب(١).

(ف٩٥) وأما بالنسبة إلى النشيد الوطني فقد اهتمت به الدولة منذ البداية، وصدر بشأنه قرار مجلس الشورى رقم ١٢٢ وتاريخ ٧/٦/١٣٥٤هـ، ثم أعقبه قرار مجلس الوزراء رقم ١٢٧٧ وتاريخ ٢٣/١٠/١٣٩٣هـ، ثم قراره رقم ١٢٢٣ وتاريخ ١٤/٧/١٤٩٦هـ، ثم اعتمد النشيد الوطني الحالي بموجب الأمر السامي رقم ٧/٣١٣٧/م وتاريخ ٣/١٠/١٤٠٤هـ. ومع صدور هذا الأمر إلاّ أنه يبقى السؤال عن صدور نظام بذلك، ومع أنه يمكن التعليل لذلك بأن هذا النشيد ليس بحاجة إلى مزيد أحكام تنظمه أكثر من تحديد كلماته، فإن المدلول المحدد لكلمة نظام على ما تحدد بيانه فيما سبق(٢) ليس متمثلاً في هذا الأمر.

٣ـ ملكية الثروات الطبيعية، ووسائل استغلالها، وحمايتها وتنميتها:

(ف٩٦) من أهم مصادر الاقتصاد الوطني للدولة الثروات الطبيعية، ومن أهم وسائل تحقيق المصالح العامة حماية تلك الثروات وتنميتها .

ولذا جاء النص في المادة الرابعة عشرة من النظام الأساسي للحكم على أن «جميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها، أو في المياه الإقليمية، أو في النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة، وجميع موارد تلك الثروات ملك للدولة وفقاً لما يبينه النظام .

ويبين النظام وسائل استغلال هذه الثروات وحمايتها وتنميتها لما فيه مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها».

---

(١) وإضافة إلى الأوسمة والميداليات توجد الأنواط العسكرية التي صدر بها المرسوم الملكي رقم م/٤٧ وتاريخ ٢٥/٨/١٤٠٧هـ بالموافقة على نظامها إلا أنها تمنح بقرار من الوزير المختص.

(٢) في الفقرة (٦٣).

(ف٩٧) ونظراً لتنوع تلك الثروات، وتعدد مصادرها، واختلاف وسائل حمايتها، ووجوه استغلالها، وتنميتها فقد وجدت العديد من الأنظمة في هذا الشأن من أهمها[١]:

١ـ نظام التعديل الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٢١ وتاريخ ٢٠/ ٥/ ١٣٩٢هـ.

٢ـ نظام المحافظة على مصادر المياه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٣٤ وتاريخ ٢٤/ ٨/ ١٤٠٠هـ.

٣ـ نظام الغابات والمراعي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٢٢ وتاريخ ٣/ ٥/ ١٣٩٨هـ.

٤ـ نظام تملك ثروات البحر الأحمر الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٧ وتاريخ ٩/ ٧/ ١٣٨٨هـ.

٥ـ نظام صيد واستثمار وحماية الثروات المائية الحية في المياه الإقليمية للمملكة العربية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٩ وتاريخ ٢٧/ ٣/ ١٤٠٨هـ.

وصدر تعميم بالأمر السامي رقم ١١٦٦ /م وتاريخ ١٤/ ٩/ ١٤٢١هـ متضمناً التأكيد على ما تقضي به المادة الرابعة عشرة المشار إليها.

٤ـ منح امتياز أو استثمار مورد من موار البلاد العامة:

(ف٩٨) نصت المادة الخامسة عشرة من النظام الأساسي للحكم على ما يأتي: «لا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلاّ بموجب نظام».

وهذه المادة تنطوي على تأكيد للمادة التي قبلها من حيث التحوط للموارد العامة، وإن كانت تزيد عليها بتحديد الوسيلة التي يتم فيها منح أي من أشخاص القانون الخاص حق استغلال تلك الموارد، لأن تنازل الدولة عن أي مورد من مواردها العامة يجب ألا يجري إلا وفق ضوابط مشددة واحتياطات قوية لا تتوفر إلا بأقوى الوسائل التنظيمية، وهذا هو ما يقتضيه حماية موارد الدولة.

---

(١) ومن هذه الأنظمة ما يجري حالياً العمل على تطويره.

(ف٩٩) وقد جاء النص بكلمتي (امتياز) و (استثمار)، والذي يظهر لي أن الاستثمار أعم وأشمل من الامتياز؛ لأن الاستثمار يعني استغلال الموارد العامة تجارياً بأي صورة من صور الاستثمار المشروعة ولو على غير وجه التفرد بهذا الاستغلال، أما الامتياز فهو صورة خاصة من صور الاستثمار، وتعني كلمة (امتياز) في المصطلح القانوني تفرد شخص بعينه - سواء كان طبيعياً أو اعتبارياً- بمركز قانوني متميز يتمكن به من ممارسة نشاط معيّن على وجه التفرد والاستقلال، سواء كان هذا النشاط استغلالاً لمورد من الموارد العامة المملوكة للدولة، أو كان هذا النشاط ممارسة أي من النشاطات التي يكون موضوعها تشغيل وإدارة مرفق من المرافق العامة التي تؤدى للعموم على وجه المساواة.

ولذا فإن الامتياز ينقسم إلى نوعين:

أحدهما: امتياز استغلال الثروات العامة.

الثاني: امتياز تشغيل المرافق العامة.

(ف١٠٠) أما النوع الأول فيتضمن منح شخص معين طبيعي أو معنوي حق استغلال إحدى الثروات العامة للبلاد واستثمارها لحسابه الخاص، مثل: امتياز استكشاف البترول أو الغاز واستخراجه، واستغلال المعادن، واستثمار المحاجر.

(ف١٠١) وأما النوع الثاني وهو امتياز تشغيل المرافق العامة فيعني منح أحد أفراد القانون الخاص - فرداً كان أو شركة - حق إدارة مرفق عام واستغلاله اقتصادياً خلال مدة محددة ، غالباً ما تكون طويلة نسبياً، تحت إشراف الإدارة، بموجب عقد معه يسمى عقد الامتياز[١].

---

(١) للتوسع في موضوع عقود امتياز المرافق العامة انظر: الأسس العامة للعقود الإدارية للدكتور سليمان الطماوي، الطبعة الخامسة، ١٩٩١م، ص ١٠٨ وما بعدها، وص ٥٤٦ وما بعدها، دراسات في نظرية العقد الإداري للدكتورة عزيزة شريف ص ٧٦ وما بعدها. امتياز المرافق العامة للأستاذ إبراهيم الطريف =

(ف١٠٢) ويتميز عقد الامتياز بجملة من الخصائص من أهمها:

١ـ أن يكون موضوعه مرفقاً اقتصادياً، فإن لم يكن كذلك كمرفق الدفاع فإنه لا يكون محلاً لامتياز.

٢ـ أن يدر عائداً مالياً، فإن لم يكن كذلك كالجمعيات الخيرية وبرامج المساعدات الاجتماعية فإنه لا يكون محلاً لعقد امتياز.

٣ـ أن يكون لمدة محددة يراعى فيها أن تكون كافية - بحسب المتوقع - لتعويض صاحب الامتياز عما يكون تكبده من نفقات لإنشاء المشروع وتشغيله.

٤ـ أن يتحمل صاحب الامتياز جميع نفقات المشروع ومخاطره وأخطاره . إلاّ أن الدولة قد تتدخل أحياناً لمساعدة حامل الامتياز عند الضرورة إذا ما اختل التوازن المالي للمشروع، بحيث يصبح أداؤه مرهقاً جداً قد يؤدي به الأمر إلى العجز والتوقف؛ لأن عقد الامتياز يتميز بطول فترته مما يحتمل مع طول المدة أن تطرأ ظروف ومستجدات لم يكن في الوسع توقعها وقت نشأة المشروع؛ ولأن موضوع الامتياز أداء خدمة عامة لا تقبل العجز ولا التوقف.

٥ـ أن المقابل المالي في عقد الامتياز لا يتمثل في ثمن يدفع للمتعاقد من قِبل رب العمل (الإدارة) كعقود الأشغال العامة، وعقود التوريد، وسائر العقود الإدارية الأخرى، وإنما يتمثل في رسوم يتقاضاها صاحب الامتياز (الملتزم) من المنتفعين بالخدمة، فالإدارة مانحة الامتياز، أي المتعاقدة مع الملتزم، لا تتحمل شيئاً مقابل قيامه بتنفيذ العقد.

= ص ٥-٤، معهد الإدارة العامة . مذكرات في القانون الإداري للدكتور علي شفيق ص ٩٤، معهد الإدارة العامة . مظاهر السلطة العامة في العقود الإدارية للأستاذ أحمد عياد ، ص ٣٠٧ وما بعدها. والعقود الإدارية للدكتور محمود عاطف البنا، دار العلوم للطباعة والنشر، ١٤٠٥-١٩٨٤م، ص ٢٠٨ وما بعدها. الأحكام المنظمة للعقود الإدارية وتطبيقاتها في المملكة العربية السعودية، للأستاذ/ عبدالله ابن حمد الوهيبي، الطبعة الأولى، ١٤٢٢هـ- ٢٠٠٢م.

٦ـ أن المقابل الذي يتقاضاه حامل الامتياز لا يتقيد بمستوى الخدمة ولا بقدرها؛ لأنه ليس قيمة لها، وإنما هو رسوم محددة يحصلها من المنتفعين وفقاً لشروط عقد الامتياز، وهي رسوم تملك السلطة مانحة الامتياز بإرادتها المنفردة حق تقريرها وتعديلها زيادة أو نقصاً، وهي بذلك توازن بين تكاليف المشروع والمقدرة المالية لعموم المنتفعين من المشروع، وقد تتحمل السلطة جزءاً من التكلفة، أو تضمن نسبة من الربح، أو تتكفل بتغطية الخسارة مقابل تدخلها في الرسوم إذا وجدت أنها غير كافية لحامل الامتياز، وأن زيادتها ستكون مرهقة للمنتفعين أو جزء منهم.

٧ـ أن يتمتع صاحب الامتياز بقدر محدد من مزايا السلطة العامة وأساليبها كنزع الملكية للمنفعة العامة، وحق إصدار قرارات إدارية.

(ف١٠٣) ولأهمية هذا النوع من العقود بحكم موضوعه والتزاماته فقد جرى العمل على أن يكون حامل امتياز المرفق العام شركة وطنية، بل إن نظام الشركات الصادر عام ١٣٨٥هـ قد اشترط في مادته الثانية والخمسين لتأسيس الشركات التي تدير مرافق عامة صدور مرسوم ملكي بالموافقة على تأسيسها.

(ف١٠٤) ومن خلال البيان المتقدم يظهر أن نوعي الامتياز المذكورين (امتياز استغلال الثروات العامة وامتياز تشغيل المرافق العامة) يتشابهان كثيراً من حيث أنهما يمثلان استثماراً لمورد من موارد البلاد العامة من قِبل أفراد القانون الخاص عوضاً عن الدولة، وأظهر وجوه الاختلاف بينهما هو في المقابل المالي في كل منهما ؛ ففي امتياز استغلال الثروات العامة يكون صاحب الامتياز مالكاً لمحل الامتياز يتصرف فيه تصرفاً تجارياً بحسب بنود عقد امتيازه أو ما يسمى (صك الامتياز).

وأما في امتياز تشغيل المرافق العامة فيتمثل المقابل المالي في رسوم محددة

يتقاضاها صاحب الامتياز من المنتفعين بالمرفق محل الامتياز على قدم المساواة من غير تفريق بينهم مهما كان هذا المقابل مربحاً أو خاسراً، فالكل يتمتعون بمراكز قانونية واحدة في مواجهة صاحب الامتياز، وليس له أن يحجب الخدمة عن بعضهم أو يزيد في المقابل المالي الذي يستحصله منهم إذا لم يكن ما يستحصله مجدياً.

وحتى هذا الفارق قد يبهت في بعض المواطن حينما تختلط الثروة مع الخدمة، كما في منح امتياز استغلال مصادر المياه، فالمياه سواء كانت في باطن الأرض أو مستمدة من المياه الإقليمية تعد ثروات عامة، فمعالجتها لما تقصد له من شرب أو ري أو غيرها وتوزيعها على العموم يعد أداء لخدمة عامة وتسييراً لمرفق عام، وما يتقاضاه القائم على ذلك يختلط فيه مفهوم الرسم والثمن، ومثلها الغاز فهو ثروة وطنية عامة، واستخراجه وتوزيعه أداء لخدمة عامة.

(ف١٠٥) ثم إن الثروات الوطنية والمرافق العامة ليست محددة على وجه الحصر، فمن الثروات ما يكون ظاهر الاعتبار في ذلك، وهي الثروات الثابتة التي لها صفة الوطنية والعمومية، كالبترول والغاز الطبيعي والمعادن، سواء في باطن الأرض أو ظاهرها، أو في المياه الإقليمية.

ومن الثروات ما لا يكون ظاهراً بهذا القدر، وهي الثروات المتجددة كالغابات والحيوانات البرية والثروة السمكية المياه والسطحية.

(ف١٠٦) وكذا المرافق العامة ليست محددة على وجه الحصر؛ فهي تشمل النشاطات الاقتصادية والتجارية التي تهدف إلى تأدية خدمات عامة لا يستغني عنها العموم على مختلف فئاتهم، أي أنها تلبي احتياجات عامة للمجتمع.

(ف١٠٧) وما يدخل في هذا النطاق من نشاطات يخضع لعديد من الاعتبارات التي تتعلق بالأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للبلد، ومستوى الرخاء

والتنمية، والنظرة الإدارية للمرفق، ووفرة المواد اللازمة للمرفق، وتكاليفه، وغير ذلك من اعتبارات تجعل من هذه الخدمة واجباً يجب أن يؤدى لتلبية احتياج عام مهما كانت جدواه الاقتصادية، فأما إذا كانت هذه الخدمة أمراً مجدياً يقوم به أي مستثمر، أو كانت موارد هذه الخدمة متاحة في متناول من يحتاجها، أو نحو ذلك؛ فإنها تخرج عن أن تكون مرافق عامة لترجع إلى أصلها مشروعات تجارية واستثمارية. فمثلاً مرفق الكهرباء كان من أول الخدمات التي ظهرت حاجة المجتمع إليها، وخضع في بداية تنظيمه لنظام مصلحة الخدمات الكهربائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٢ وتاريخ ١٣٩٢/٣/٢٠هـ، ثم تطور أسلوب إدارة هذا المرفق حتى تقرر فتحه للمنافسة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٩، وتاريخ ١٤١٩/٨/١١هـ الصادر بالموافقة على إعادة هيكلة قطاع الكهرباء، ومن ثم أُنشئت هيئة تنظيم الخدمات الكهربائية للإشراف على تقديم هذه الخدمات، بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣٦ وتاريخ ١٤٢٢/٨/٢٧هـ.

وكذلك مرفق الهاتف، ومرفق البريد من أوائل الخدمات التي اقتضتها التنمية، ولكن القطاع الخاص لم يكن مهيأ لأدائها نظراً لما تقتضيه من تنظيم وإدارة وتمويل لا يمكنه النهوض به، فنهضت الدولة به وجعلته من مهامها وواجباتها، ومع الطفرة الاقتصادية استحدثت الدولة وزارة لتأدية خدمات هذين المرفقين، وحينما اشتد ساعد القطاع الخاص برزت فكرة تخلي الدولة عن مباشرة مثل هذه الخدمات وإسنادها إلى هذا القطاع، فصدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٣٥ وتاريخ ١٤١٨/٨/١٥هـ بتحويل مرفق الاتصالات (البرق والهاتف) بمختلف مكوناته وتجهيزاته إلى شركة مساهمة سعودية تنشأ باسم (شركة الاتصالات السعودية) تدار على أسس تجارية سليمة، فصدر المرسوم الملكي رقم م/٣٥وتاريخ ١٤١٨/١٢/٢٤هـ بالموافقة على تأسيس هذه الشركة، لتتولى

القيام به، ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٧١ وتاريخ ٢ / ٧ / ١٤٢٣هـ بالموافقة على فتح باب المساهمة في هذه الشركة أمام القطاع الخاص، مع فتح قطاع الاتصالات للمنافسة، والبدء في تحريره وفقاً لما هو مبين في القرار بحيث يتحرر من حصره في ملتزم معين.

وأما مرفق البريد فلم يصل بعد إلى هذه المرحلة المغرية بالاستثمار فيه، ولكنه تحول إلى مؤسسة عامة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٧٨ وتاريخ ٢٩ / ٣ / ١٤٢٣هـ بحيث يدار بأسلوب أكثر مرونة من الأسلوب الإداري.

ومن المرافق ما لا إقبال للقطاع الخاص عليه إلى الآن، أو لم توفر له فرصة المشاركة بذلك لاعتبارات تتعلق بتنظيم هذا المرفق على نحو إداري صرف، وذلك مثل: مرافق الصرف الصحي، والطرق السريعة، والسكك الحديدية .

ومن المرافق ما تتفاوت الأغراض منه والاحتياجات إليه، فمنها ما يمثل احتياجاً عاماً لا غنى لجميع أفراد العموم عنه، ومنها ما يمثل احتياجات خاصة بنشاطات محددة؛ وذلك مثل: مرفق المياه، فرغم أن المياه ثروة وطنية بل هو أهم الثروات وأعلاها رتبة فقد تفاوتت طرق استغلال هذا المرفق، فاستغلاله للأغراض والاحتياجات العامة نهضت به الدولة عن طريق إنشاء مصالح المياه ومحطات تحلية المياه المالحة. وأما ما كان لأغراض واحتياجات محددة لنشاطات معينة كالزراعة فقد ترك للقطاع الخاص كل يؤديه حسب احتياجه وفقاً لإجراءات إدارية ميسرة لا ترقى إلى مستوى تنظيم استغلال الموارد والمرافق العامة.

ومن المرافق ما يكون الاحتياج العام إليه متذبذباً بحسب المتغيرات كقطاع النقل، فهو لم يمثل في بداياته مرفقاً عاماً يستوجب التنظيم، ثم طرأ ما استدعى أن ينظم بحيث يؤدى خدمة عامة للكافة أياً كان عائده الاقتصادي؛ فصدر لذلك نظام النقل العام على الطرق بالمملكة العربية السعودية بالمرسوم

الملكي رقم م/٢٥ وتاريخ ١٣٩٧/٦/٢١هـ، حيث نص في مادته الأولى على أن يعتبر من المرافق العامة نقل الركاب بالحافلات، وفي مادته الثانية على أن يكون هذا النقل بطريق الالتزام ولمدة محددة، وفي مادته الثالثة على أن يتم منح الالتزام بمرسوم ملكي، وتبع ذلك تأسيس شركة مساهمة سعودية[١] تقوم بمرفق نقل الركاب بالحافلات على شبكة الطرق العامة بالمملكة داخل المدن وفيما بينها.

ومن النقل ما اقتضت النظرة السياسية إليه الإبقاء عليه محتكراً للدولة كالنقل الجوي. ومنه ما ترك للقطاع الخاص من غير امتياز كالنقل البحري.

بل قد توجد نشاطات تبدو اقتصادية تجارية صرفة، ولكن توجد دواعٍ لاعتبارها مرفقاً تمارس على سبيل الحصر كقطاع التأمين لظروف وقتية تستدعي ذلك حتى يستقر مفهوم الفكرة ويقبل عليها القطاع الخاص[٢].

وتوجد نشاطات تؤدي خدمات للجمهور المستفيدين من بعض المرافق العامة، ولكنها تقل عما سبق من حيث الأهمية كاستغلال الشواطئ أو الساحات العامة، أو الميادين، أو الأرصفة، فهذه أماكن عامة يمكن استثمارها واستغلالها لتأدية خدمات يحتاجها الناس على تفاوت بينهم، فاستغلال هذه الأماكن، وإن كان في كثير من الأحيان يتم على سبيل الحصر في مستثمر واحد وفي مكان محدد ونشاط معين بشروط معينة تفرضها الوزارة على المستثمرين قد تشمل

---

(١) وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ١٣٩٩/٣/٧هـ الصادر بالترخيص بتأسيس شركة المواصلات العامة لنقل الركاب، شركة مساهمة سعودية، وقد تعدل اسمها إلى الشركة السعودية للنقل الجماعي وفق ما تضمنه القرار الوزاري رقم ٢٥٤ وتاريخ ١٣٩٩/٨/١٤هـ الصادر بإعلان تأسيسها.

(٢) فقد قامت به في البداية شركة وطنية تأسست بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥ وتاريخ ١٤٠٥/٤/١٧هـ وساهمت في تأسيسها قطاعات عامة وهي (الدولة عن طريق صندوق الاستثمارات العامة، وصندوق معاشات التقاعد، وصندوق التأمينات الاجتماعية). والآن الاتجاه قوي إلى هذا الميدان وإلى المشاركة فيه وتأسيس شركات للقيام به تحت رقابة الدولة، وصدر لذلك نظام مراقبة شركات التأمين التعاوني بالمرسوم الملكي رقم م/٣٢ وتاريخ ١٤٢٤/٦/٢هـ.

وضع قيود على أسعار الخدمة؛ إلاّ أن هذا الاستغلال لا يرقى إلى مستوى عقود الامتياز بحيث يدخل في مشمول المادة الخامسة عشرة المشار إليها، وإنما يدخل في سلطة الإدارة التنفيذية، لأنه لا يمثل حاجة عامة لمختلف فئات المجتمع.

وهكذا فإن تحديد المرافق العامة التي يمكن أن تكون مجالاً للامتياز أمر تقديري يخضع للاعتبارات السائدة.

ولكن الضابط فيما يتعين صدور مرسوم ملكي بمنح الامتياز بأدائه من هذه المرافق هو توفر خصائص عقد الامتياز التي سبق ذكرها في أسلوب تشغيل المرفق[١].

(ف١٠٨) وحيث إن تقدير توفر هذه الخصائص يخضع للتمحيص في طبيعة المرفق وعناصر العقد اللازم له فإن للاجتهاد مدخلاً في تحديد ما يعتبر امتيازاً يشترط له صدور مرسوم ملكي به، كما أن تطور العلاقات العقدية وتبدل الاعتبارات الاقتصادية يساهم في تعدد الاتجاهات بهذا الشأن، فقد كانت العقود الإدارية في بدايتها عند بدء تكوّن الدولة السعودية يشترط لها موافقة السلطة التنظيمية على ما سبق بيانه في اختصاصات مجلس الشورى عند بدء تكوينه عام ١٣٤٦هـ، حيث نص في مادته السادسة أنه يتعين على الحكومة أن تعرض على مجلس الشورى عدداً من الأمور من بينها العقود مع الشركات أو التجار لشراء أو بيع لوازم الدوائر الحكومية إذا زاد المبلغ عن مائتي جنيه، ثم تطور الحال بالنسبة إلى إجراءات العقود الإدارية إلى أن انتهى بنظام تأمين مشتروات الحكومة وتنفيذ أعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١٤ وتاريخ ٧/ ٤/ ١٣٩٧هـ والذي ركز كثيراً على عقود الأشغال العامة إلى جانب عقود أخرى تاركاً إبرامها للجهات

---

(١) في الفقرة (١٠٢).

التنفيذية المعنية ضمن ضوابط وشروط محددة، وأما عقود الامتياز وبالذات عقود امتياز المرافق العامة، فنظراً للقفزة الهائلة في مجال الاحتياجات العامة والتوسع في المرافق فقد نهضت الحكومة بهذه المرافق لعدم قدرة القطاع الخاص على مواجهة هذه المتطلبات وأعبائها.

(ف١٠٩) ثم بدأت الحكومة بالتوجه بخطى متسارعة إلى خصخصة تلك المرافق وتوسيع دائرة الاستثمار أمام القطاع الخاص في مجال المرافق والخدمات العامة، فصدر بذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٦٠ وتاريخ ١/٤/١٤١٨هـ بالنص على: «الاستمرار في زيادة حصة القطاع الأهلي وتوسيع مساهمته في الاقتصاد الوطني باتباع أفضل الوسائل المتاحة بما في ذلك تحويل بعض أنواع النشاط الاقتصادي إليه»، وحدد القرار الأهداف المتوخاة منه، ومن بينها توسيع نطاق مشاركة المواطنين في الأصول المنتجة، وتوفير الخدمات للمواطنين والمستثمرين في الوقت وبالتكلفة المناسبين، كما حدد الضوابط لذلك ومن بينها التدرج وانتقاء المجالات والأساليب المناسبة لإشراك القطاع الأهلي في النشاط المراد تحويله، مع مراعاة أثر ذلك على النمو الاقتصادي، وميزانية الدولة، والعمالة الوطنية، ومحدودي الدخل، ومشاركة شريحة كبيرة من المواطنين في هذا النشاط، مع المحافظة على دور الدولة في توفير الخدمات الضرورية والرعاية الاجتماعية للمواطنين. وقضى القرار بتكوين لجنة وزارية تتولى تنسيق تنفيذ برنامج الخصخصة ومتابعته . ومن ثم جرى تعديل هذا القرار بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٢٥٧ وتاريخ ١١/١١/١٤٢١هـ الذي ألغى الأحكام الخاصة بهذه اللجنة وأسند إلى المجلس الاقتصادي الأعلى مسؤولية الإشراف على برنامج التخصيص ومتابعة تنفيذه وما يتطلبه ذلك من تنسيق بين الجهات الحكومية، وتصدر قائمة النشاط المستهدف بالتخصيص بقرار من مجلس الوزراء، ويضع

المجلس الاقتصادي الأعلى خطة إستراتيجية وبرنامجاً زمنياً لتحقيق ذلك، وتعد الجهة المشرفة على كل نشاط يتقرر تخصيصه برنامجاً تنفيذياً لذلك بناءً على الدراسات المطلوبة، ويتم اتخاذ الإجراءات والخطوات اللازمة لإتمام عملية التخصيص حسب النظام.

(ف١١٠) وبناءً على ذلك صدر قرار المجلس الاقتصادي الأعلى رقم ١ /٢٣ وتاريخ ٢٣ /٣ /١٤٢٣هـ بالموافقة على إستراتيجية التخصيص حسب الصيغة المرفقة به، التي تضمنت تعريف التخصيص بأنه عملية تغيير في الملكية أو الإدارة للمؤسسات والمشاريع والخدمات العامة من القطاع الحكومي إلى القطاع الخاص اعتماداً على آليات السوق والمنافسة، وذلك بتطبيق أساليب متعددة تتراوح ما بين عقود الإدارة والتشغيل والإيجار والتمويل أو البيع الكلي أو الجزئي للموجودات إلى القطاع الخاص.

(ف١١١) وتضمنت الإستراتيجية في الباب الثاني منها أساليب التخصيص وضوابطه، وسردت عدداً من الأساليب المتمثلة في عقود الإدارة، وعقود التأجير، وعقود البيع، وعقود التمويل التي تمثل صورة مطورة للتعاقد في مجال التزام المرافق العامة، وأشهر أشكاله ما يعرف اختصاراً بنظام (B.O.T)(١)، وهي الحروف الأولى مما ترجمته إلى اللغة العربية (البناء والتشغيل ونقل الملكية) بموجبه تعهد الحكومة أو إحدى جهاتها الإدارية إلى المتعاقد بإنشاء مرفق عام وإدارته وتقديم خدماته إلى جمهور المنتفعين منه لمدة معينة، مع حق الملتزم بالحصول على رسوم يتقاضاها من المنتفعين بخدماته، مع الالتزام بنقل ملكية المشروع إلى الدولة أو الجهة الإدارية المتعاقدة في حالة جيدة تسمح باستمرار تشغيله بعد نهاية المدة،

---

(١) للتوسع بهذا النوع من العقود، انظر كتاب: التطور الحديث لعقود التزام المرافق العامة طبقاً لنظام(B.O.T) تاليف الدكتور عمرو أحمد حسبو.

وله أشكال أخرى تتمثل في الاقتصار على بعض هذه العمليات الثلاث دون بعض أو إضافة التأجير إليها، وقد بين ملحق بهذه الإستراتيجية أهم هذه الأشكال لعقود التمويل بين القطاع الحكومي والقطاع الخاص. وهذا النوع من العقود يعد صورة مطورة للتعاقد في مجال التزام المرافق العامة بديلة عن عقود الامتياز، إلا أنه لا يتمتع إلى حد الآن بإطار نظامي يبين أحكامه وصوره وشروطه ونماذجه، كما أن ما هو مقرر من أحكام بشأن العقود الحكومية في نظام تأمين مشتروات الحكومة وتنفيذ أعمالها ومشروعاتها لا ينسجم مع هذه الصورة الحديثة للعقود ولا يفي بمتطلباتها؛ ولذا فإن الحاجة تدعو إلى تنظيم هذه الصورة من العقود بما يساعد على تنفيذ هذه الإستراتيجية.

(ف١١٢) وضمن الخطوات المتسارعة في مجال التخصيص صدر قرار مجلس الوزراء رقم ٢١٩ وتاريخ ٦/٩/١٤٢٣هـ بالموافقة على قرار المجلس الاقتصادي الأعلى رقم ١١/٢٣ وتاريخ ٢٨/٨/١٤٢٣هـ المرفق به قائمة المرافق والخدمات المستهدفة ببرنامج التخصيص، بحيث تتم مشاركة القطاع الخاص فيها، وتتحدد نوعية وحجم وتوقيت هذه المشاركة طبقاً لاستراتيجية التخصيص، وهذه المرافق والخدمات هي:

١ـ المياه والصرف الصحي.

٢ـ تحلية المياه المالحة.

٣ـ الاتصالات.

٤ـ النقل الجوي وخدماته.

٥ـ الخطوط الحديدية.

٦ـ الطرق مثل: إدارة الطرق السريعة القائمة التي لها بدائل وتشغيلها وصيانتها، إنشاء طرق سريعة جديدة وتشغيلها.

٧ـ خدمات المطارات.

٨- خدمات البريد.

٩- صوامع الغلال ومطاحن الدقيق.

١٠- خدمات الموانئ.

١١- خدمات المدن الصناعية.

١٢- حصص الدولة في الشركات المساهمة بما في ذلك الشركة السعودية للكهرباء، والبنوك، والشركة السعودية للصناعات الأساسية (سابك)، وشركة التعدين العربية السعودية (معادن)، وشركة الاتصالات السعودية، وحصص الدولة في مصافي البترول المحلية.

١٣- حصص الدولة في رؤوس أموال شركات الاستثمار العربية والإسلامية المشتركة.

١٤- الفنادق الحكومية.

١٥- الأندية الرياضية.

١٦- خدمات بلدية مثل: إنشاء المسالخ وتشغيلها، إنشاء أسواق النفع العام ومراكز البيع وتشغيلها، إنشاء الحدائق والمتنزهات وتشغيلها وصيانتها، وخدمات النقل والحركة وتحصيل الإيرادات البلدية، خدمات النظافة والتخلص من النفايات.

١٧- خدمات تعليمية مثل: إنشاء المباني التعليمية وصيانتها، وطباعة الكتب التعليمية، النقل المدرسي، الإسكان الطلابي، تأجير مرافق المدارس والجامعات وتشغيلها.

١٨- خدمات اجتماعية مثل: إدارة مؤسسات خدمات الرعاية الاجتماعية وتشغيلها، خدمات توظيف السعوديين في القطاع الخاص.

١٩- خدمات زراعية مثل: خدمات المحاجر الصحية، ومختبرات التشخيص، والعيادات البيطرية.

٢٠ـ خدمات صحية مثل: إقامة المنشآت الصحية وتشغيلها، خدمات نقل المرضى[١].

(ف١١٣) ولا تختلف الثروات العامة عن المرافق العامة كثيراً من حيث النظرة إليها لاشتراكهما في كثير من الأحيان من حيث إنهما مورد عام يصلح مجالاً للاستثمار والاستغلال، سواء تمثلت هذه الموارد في مرفق ونشاط يؤدي خدمة عامة، أو تمثلت في ثروة تتملك وتستثمر في بيع أو تصنيع أو تأجير أو غير ذلك من وجوه الاستثمار، كما أنهما يختلطان في كثير من الصور كما تقدم، وإن كانت الثروات العامة تأخذ أحياناً صورة واضحة في أنها مادة يمكن تملكها وحيازتها كالمواد التي تخضع لنظام التعدين المعدل بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ وتاريخ ٢٠/٥/١٣٩٢هـ الذي نص في مادته الأولى على ملكية الدولة وحدها لجميع الرواسب الطبيعية للمعادن وخامات المحاجر أياً كان شكلها وتركيبها سواء كانت في التربة أو تحتها، ويشمل ذلك إقليم الدولة البري والبحري، وكذا النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة. وأكدت المادة على أن ملكية الدولة للمعادن وخامات المحاجر ـ فيما عدا ما نص عليه هذا النظام ـ لا يمكن نقلها أو إبطالها أو سقوطها بالتقادم.

(ف١١٤) وقد فصل النظام في وسائل استغلال هذه الثروات، ومما قرره في مادته التاسعة عشرة أن امتياز التعدين يمنح بمقتضى مرسوم ملكي[٢].

---

(١) جريدة أم القرى العدد ٣٩١٧، بتاريخ ١٠/ رمضان/ ١٤٢٣هـ، الموافق ١٥/ نوفمبر/٢٠٠٢م.

(٢) وسعياً في تحقيق الأهداف التي ترمي إليها هذه الأحكام في المحافظة على الثروات العامة فقد أنشأت الدولة شركة التعدين العربية السعودية (معادن) بموجب المرسوم الملكي رقم م/١٧ وتاريخ ١٤/١١/١٤١٧هـ، لممارسة مختلف أوجه النشاط التعديني فيما عدا البترول والغاز الطبيعي والمواد المشتقة منها والمواد الهيدروكربونية.

وقد استثنى هذا النظام في مادته الثانية من نطاق تطبيقه البترول والغاز الطبيعي والمواد المشتقة منه، واللآلئ والمرجان والمواد المشابهة.

(ف١١٥) وبالنسبة للبترول والغاز فقد صدر الأمر الملكي رقم أ/٢١٢ وتاريخ ٢٧/٩/١٤٢٠هـ بتشكيل المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن يتولى البت في جميع شؤون البترول والغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى. ثم صدر الأمر الملكي رقم أ/٢٤٠ وتاريخ ١٠/١١/١٤٢٠هـ بأن اختصاص المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن هو البت في أعمال استكشاف الغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى ـ عدا البترول ـ والتنقيب عنها وإنتاجها. وبهذا التعديل يظل البترول مستثنى ليستمر في دائرة الامتياز بأقصى صوره، وأما الغاز والمواد الهيدروكربونية الأخرى فمع اختصاص المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن بهذا المجال إلاّ أنه لم يتبين بصريح النص ما إذا كان يلزم صدور مرسوم ملكي للاستثمار في هذا المجال؛ فيحتمل أنه يلزم صدور مرسوم ملكي بذلك؛ لأن سكوت هذا التنظيم لا يعني استثناءه من المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم وما يماثلها في نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء، وبخاصة أن التنظيم نص في البند رابعاً منه على عدم الإخلال بأحكام نظام التعدين. ويحتمل أنه لا يلزم صدور مرسوم ملكي؛ لأنه لا يوجد نص يحصر الاستثمار فيها بطريق الامتياز، بل إن الغاز والمواد المشتقة منه مستثناه من نظام التعدين. كما أن النص صريح بأن البت في هذه الأعمال يكون للمجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن، ويشمل ذلك الموافقة على الاتفاقيات والعقود اللازمة مع الشركات المتخصصة. وهذا النص صادر بأمر ملكي، وهي الأداة نفسها التي اعتمدت النظام الأساسي للحكم ونظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء.

ولا يعارض هذا الرأي تدخل المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن وفقاً للبند (ثالثاً) من تنظيمه الذي جعل من بين اختصاصات المجلس تحديد كميات

الإنتاج وإقرار خطط تسعير مصادر الوقود واللقيم المختلفة في المملكة، وصدر بناء على ذلك قراره رقم ١٥ وتاريخ ١١/٣/١٤٢٢هـ بتحديد التسعيرة التجارية لسوائل الغاز الطبيعي المستخدم لقيماً للصناعة المحلية، وإخضاع هذه التسعيرة لمراجعة حكومية.

كما صدر المرسوم الملكي رقم م/٣٦ وتاريخ ٢٥/٦/١٤٢٤هـ بالموافقة على نظام إمدادات الغاز وتسعيره، منظماً الترخيص بالنشاطات الخاضعة له بما في ذلك نقل المواد الهيدروكربونية ومعالجتها وتجزئتها وتجميعها وتوزيعها محلياً وبيعها والتصرف فيها، وإجراءات الترخيص بذلك.

(ف١١٦) وأما النوع الثاني المستثنى من نظام التعدين وهو اللآلئ والمرجان والمواد المشابهة، فسبق أن صدر نظام صيد واستثمار وحماية الثروات المائية الحية في المياه الإقليمية للمملكة بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ٢٧/٣/١٤٠٨هـ متناولاً في عمومه هذه الثروات. ولم يصرح بحصر ممارسة هذا النشاط عن طريق الامتياز ولا بلزوم صدور مرسوم ملكي به، وذلك لفتح هذه الثروة أمام القطاع الخاص بضوابط إدارية حددها النظام، وربما كان ذلك باعتبارها ثروة متجددة ومتنقلة تدخل في الإقليم وتخرج منه.

(ف١١٧) ومما تقدم يتبين ما يكتنف تحديد موضوعات الامتياز من صعوبات نظراً للمتغيرات الاقتصادية المتسارعة التي ترتكز على تشجيع مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مشروعات التنمية والخدمات والمرافق العامة، وتوفير الحوافز المغرية في الاستثمار في هذه المجالات، ومن أهمها تيسير الإجراءات الإدارية لذلك.

(ف١١٨) ولذا تولدت لدى الإدارة رغبة جامحة في التخلص من كثير من الإجراءات المعوقة للاستثمار، والتحرر من رقابة السلطة التنظيمية في فتح مجالات الاستثمار في قطاع الموارد والمرافق العامة، فبهتت بذلك صورة الامتياز

وضاق مجالها في امتياز تشغيل وإدارة المرافق العامة. بل وحتى في امتياز استغلال الثروات العامة برز توجه قوي لدى الإدارة في تقليص دورة الإجراءات فيها، والابتعاد باستغلال هذه الثروات عن عقود الامتياز.

(ف١١٩) وهذه المحاولة فيما لو تأيدت بنظام يصدر بالموافقة عليها بحيث تتاح فرصة استغلال ثروات عامة خارج دائرة الامتيازات ودون حاجة إلى استصدار مرسوم ملكي في كل حالة، فإنه يسهل تأويل ذلك بأن منح استثمار مورد من موارد البلاد العامة قد تم بموجب النظام الذي أتاح هذه الفرصة بإجراءات ميسرة حسبما يقررها، وبالتالي فإن مقتضى المادة الخامسة عشرة من النظام الأساسي للحكم المشار إليها يكون قد تحقق، ولكن هذا التوجه سيضيّق من نطاق المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم: «تصدر الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، ويتم تعديلها بموجب مراسيم ملكية»، ومثلها المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمادة العشرون من نظام مجلس الوزراء؛ لأن هذه المواد نصت على تعيين الأداة التي يتم بها إصدار الامتيازات وهي المرسوم الملكي، وقد قرنت هذه النصوص الامتيازات بالأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية من حيث أداة إصدارها.

ولذا فإن محاولات تجنب طريق منح الامتيازات في استغلال الموارد العامة يبدو لي تمادياً في الخضوع لاعتبارات تشجيع الاستثمار مما قد يعصف برقابة السلطة التنظيمية على ثروات البلاد ومواردها.

٥- الضرائب والرسوم:

(ف١٢٠) نظراً لما للضرائب والرسوم من تأثيرات اجتماعيه واقتصادية، وما تنطوي عليه من مساس بأموال الأفراد ومعاشهم ونشاطهم، ولما لها من مردود على المال العام والاقتصاد الوطني؛ كان من المتعين أن يحاط فرضها بأقوى الضمانات،

وأقصى درجات الاحتياط حذراً من الانعكاسات الضارة والسلبية لمثل هذا التصرف؛ ولذا شدد النظام الأساسي للحكم في هذا الجانب، وفرض قيوداً عامة تتمثل باشتراط وجود حاجة إلى فرضها، منعاً لأن تكون وسيلة لإثراء الخزينة العامة على حساب مصالح المواطنين من غير أن تكون هناك حاجة داعية إلى ذلك قائمة على تحقيق المصلحة العامة، كما اشترط النظام أن يعتمد فرضها على أساس عادل حتى لا تتحول إلى وسيلة للإضرار ببعض الأفراد أو تحميل البعض أعباء لا يتحملها أمثالهم.

وحرصاً على التحقق من توافر هذه الضوابط المشددة فقد أوجب النظام بأن لا يتم فرضها إلا بموجب النظام؛ لأن النظام هو الوسيلة النظامية الأقوى في تقرير القواعد الملزمة.

وكما يجري الاحتياط لفرض الضرائب والرسوم بأن يتم بموجب النظام فكذلك الشأن في تعديلها أو إلغائها أو الإعفاء منها، فيجب ألا يحدث أي شيء منها إلا بموجب النظام؛ لأن التعديل قد يكون فيه إضرار بالأفراد، أو تفريط بمصلحة الخزينة العامة، كما أن إلغاءها قد ينتج عنه انعكاس سلبي على الاقتصاد العام أو المصلحة العامة، وكذا الإعفاء منها قد ينتج عنه محاباة بعض الأفراد على حساب الخزينة العامة، أو يوجد تمايزاً وتفرقة في المعاملة.

ولتقرير ما تقدم جاء النص في المادة العشرين من النظام الأساسي للحكم على ما يأتي: «لا تفرض الضرائب والرسوم إلاّ عند الحاجة، وعلى أساس من العدل، ولا يجوز فرضها، أو تعديلها، أو إلغاؤها، أو الإعفاء منها إلاّ بموجب النظام».

(ف١٢١) وعند الوقوف على المدلولات المحددة لكلمتي (الضرائب) و (الرسوم) تثور إشكالات عديدة بهذا الصدد نظراً لصعوبة تحديد تلك المدلولات بدقة وحسم.

وقد كان لكل من الكلمتين مدلولات متمايزة إلى حد كبير فيما مضى حينما كانت وظيفة الدولة تقديم الخدمات العامة وإدارة المرافق العامة وتشغيلها، فكانت تتقاضى مقابلاً مالياً عن تلك الخدمات والانتفاع بالمرافق يسمى (رسوماً) يتم استيفاؤها بصورة مباشرة من كل من ينتفع بها، أما الضرائب فلم تكن مقابل الاستفادة المباشرة من الخدمات والمرافق .

ومن هنا كان بالإمكان حينها أن الرسوم لم تكن تستوجب موافقة السلطة التشريعية؛ لأنها ثمن الخدمة يدفعها مباشرة المستفيد منها بقدر استفادته، أما الضرائب فكانت تستوجب موافقة السلطة التشريعية؛ لأنها تستوفى بغض النظر عن الاستفادة المباشرة لدافعها، إلاّ أنه مع تطور النظرة إلى الوظيفة العامة للدولة التي تعتمد على أن الدولة تنظيم عام وشامل يعمل باسم العموم لتحقيق الصالح العام، ومدّ مظلة التكافل والتضامن بين أفراد المجتمع بما يجعلهم متساوين في الحصول على المنافع الضرورية مع تقليص دورها في إدارة وتشغيل المرافق التجارية والاقتصادية، فقد تضاءل التمايز بين هذه المدلولات لكلمتي (الضرائب) و (الرسوم)، واستتبع ذلك تداخلاً بينهما مما استوجب موافقة السلطة التشريعية على كل منهما .

ومع هذا فإنه يمكن تلمس الخصائص التالية التي قد يشتركان في بعضها ويختلفان في البعض الآخر، أو يكون ظهورها في أحدهما أكثر من الآخر:

(ف١٢٢) ١ـ أن كلاً من الرسوم والضرائب مبلغ نقدي يدفع إلى الخزينة العامة .

(ف١٢٣) ٢ـ أن الضرائب يتم استيفاؤها ودفعها جبراً، أما الرسوم فإن عنصر الجبر فيها يثير جدلاً فقهياً، حيث يرى البعض أن الرسوم يعد اختيارياً؛ لأن دافعه لا يلزم بدفعه إلاّ إذا طلب خدمة معينة وحصل عليها، فما دام حراً في طلب الخدمة فإن الرسم يصبح اختيارياً .

وأما البعض الآخر فيرى أن الرسم يعد إجبارياً؛ لأنه ذو طبيعة لائحية، حيث تفرضه الدولة وتحدد مقداره وطرق جبايته بإرادتها، وليس للمنتفعين بالخدمة أن

يفاوضوا بشأنه ولا مدخل لرضاهم في تحديده، بل إن الخدمة وإن لم يكن طلبها مفروضاً نظاماً فإن الواقع قد يفرضها، وضرورة المعاش قد تتطلبها كخدمات المياه والهاتف، والاستقدام، واستخراج وثائق السفر، أو رخص القيادة، أو فتح المحلات، وغير ذلك، ولا يملك من يحتاج إلى مثل هذه الخدمات إلاّ أن يدفع الرسم. بل من المتصور أن يفرض النظام طلب الخدمة ويلزم بها، كخدمة النظافة أو الصرف الصحي، ويفرض الرسوم لقاء هذه الخدمات. والقول بهذا الرأي يفرض أن تتم موافقة السلطة التنظيمية (التشريعية) على فرض الرسم ومقداره.

(ف١٢٤) ٣ـ أن الضرائب تدفع من غير أن تكون هناك خدمات تقدم مباشرة لدافعها، أما الرسوم فتدفع مقابل انتفاع دافعها بخدمة تؤدى إليه مباشرة، وهذا المعيار يحدث إشكالاً من جانبين:

(ف١٢٥) الجانب الأول: وجود لبس بين الرسم والمقابل المالي الذي تتقاضاه الإدارة ثمناً لخدمات تؤديها أو ما يسمى بأجور الخدمات؛ وذلك مثل خدمة الهاتف الجوال، فالدولة هي التي تقدمه، وهو أقرب إلى أن يكون خدمة تجارية، ولعل هذا ما دعا إلى تنظيمه وتحديد المقابل المالي له بقرار من مجلس الوزراء حيث صدر به قراره رقم ٨٥ وتاريخ ١٠/٧/١٤١٥هـ الذي تضمن تحديد المقابل المالي لخدمات الهاتف الجوال مع تفويض وزير البرق والبريد والهاتف بالاتفاق مع وزير المالية والاقتصاد الوطني في تعديل المقابل المالي لخدمات الهاتف الجوال عندما يقتضي الأمر ذلك. وقد يجمع بين الرسم والمقابل المالي كما في تنظيم لوحات الدعاية والإعلان، حيث يفرض رسم على التمكين من الدعاية والإعلان علاوة على قيمة تأجير المواقع الإعلانية، وكما في المرسوم الملكي رقم م/٨ وتاريخ ٢٥/٧/١٤١٥هـ الذي قرر فرض رسوم على المنتجات البترولية المكررة علاوة على ثمن البيع الذي تتقاضاه شركة أرامكو، كما قرر فرض رسم على استهلاك

الكهرباء إضافة إلى قيمة الاستهلاك الذي تستوفيه شركة الكهرباء. ورغم البحث والتقصي في تلمس وجود الاختلاف بين الرسوم وأجور الخدمات إلاّ أن التفريق بينهما لم يكن ممكناً بصورة حاسمة؛ وذلك لخضوعه إلى النظرة العامة لطبيعة الخدمة وما تفرضه الإدارة على أداء هذه الخدمة والاستفادة منها من قيود وشروط قد تضفي عليها بعض الخصائص التي مر ذكرها آنفاً والتي تتميز بها الرسوم؛ مما يستلزم صدورها بمرسوم، وقد تكون الخدمة يغلب عليها الطابع التجاري ولا تمثل احتياجاً عاماً، وتقوم به الإدارة كوظيفة اقتصادية كما في الأمثلة التي مر ذكرها.

(ف١٢٦) وأهمية التفريق بينهما تتجلى نتيجته في الأسلوب اللازم لتقريرها، فحينما يقوى اعتبار الرسوم فإنه يدخل في مشمول المادة العشرين المشار إليها، وإن غلب اعتبار الأجر فإنه لا يلزم تقريره بنظام.

وحينما يشتبه الأمر بينهما فإن المنظم يتساهل بشأنه بحسب نظرته إليه، فقد يتركه لجهة تنفيذية، من ذلك مثلاً ما ورد في نظام الغرف التجارية والصناعية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ٣٠/٤/١٤٠٠هـ حيث نص في المادة الثامنة منه على أن «تصدق وتصدر الغرف التجارية والصناعية الشهادات والمحررات والمستندات التي يحددها وزير التجارة بقرار منه وذلك مقابل رسم يحدده وزير التجارة».

(ف١٢٧) ومن هنا يحدث تنازع بين السلطتين التنفيذية والتنظيمية في اعتبار المقابل المالي رسماً أو أجراً، فبينما تحاول السلطة التنفيذية الجنوح بالمقابل المالي إلى قائمة الأجور لتتمكن بإرادتها المنفردة من تقريرها وتعديلها بمعزل عن السلطة التنظيمية وقيودها، تواجه محاولتها هذه بمقاومة السلطة التنظيمية التي تعطي للمقابل المالي نظرة متحوطة تقربه إلى الرسوم بحيث لا يترك للسلطة التنفيذية حق تقريرها وتعديلها إلاّ إذا فوضت إليها شيئاً من ذلك. وهذا هو ما

أميل إليه اعتماداً على أن أي مبلغ مالي يتم تقاضيه من الأفراد من غير أن يكون لهم أي إرادة ولا مقدرة في التدخل في تقدير هذا المقابل المالي؛ فإنه يجعله داخلاً في دائرة الإجبار، فتتوفر له خصائص الرسوم، وبالتالي يتعين رقابة السلطة التنظيمية عليه.

(ف١٢٨) الجانب الثاني: مسألة التكافؤ أو التناسب بين مقدار الرسم وقيمة الخدمة التي يفرض عليها، فبعض أهل الفقه يتجه إلى ضرورة تحقيق هذا التناسب، ولكن لا يقصد بالتناسب أن يتساوى الرسم مع التكلفة، وإنما المقصود أن يتساوى مجموع حصيلة الرسم مع التكاليف الكلية التي يتكبدها المرفق في سبيل قيامه بعبء الخدمات الكلية التي يقدمها.

والبعض الآخر من أهل الفقه لا يشترط هذا التناسب، فيمكن في بعض الخدمات التي تقدمها الدولة والتي تمثل أهمية وحاجة لعموم أفراد المجتمع كالمياه والكهرباء والصرف الصحي ورخص القيادة أن تكون رسومها أقل من كلفتها لتيسير حصول الكافة على تلك الخدمات، وليكون في مقدور الجميع تحمل رسومها. كما يمكن في بعض الخدمات التي لا تكون كذلك وإنما هي حاجة ترفيهية كالتصريح باستقدام الخدم أو فتح محلات ترفيهية أو مشاريع كبيرة أن تكون رسومها أعلى من كلفتها، وذلك للحد من الإقدام على هذه الخدمات، أو لتنظيمها، أو لتمويل النفقات العامة، وبهذا تقرب الرسوم من الضرائب من حيث أنه ينظر فيها إلى المقدرة المالية لمن يتحملها وإلى الأوضاع الاجتماعية وليس إلى قيمة الخدمة ذاتها، ولكن يظل الفارق ظاهراً في أن الضريبة لا يحصل دافعها على خدمة خاصة مباشرة، بينما الرسم يحصل دافعه على خدمة خاصة مباشرة .

(ف١٢٩) ورغم محاولات التفريق بين الضرائب والرسوم إلاّ أنه كثيراً ما يحدث خلط في إطلاقهما، فقد يطلق على الضرائب (رسوم) كما في الضرائب

الجمركية، وقد يطلق على الرسوم (ضرائب) كما في ضريبة الطرق التي كانت مطبقة في المملكة.

(ف١٣٠) ومن غير توسع في علمي الضريبة والرسم فلهما مباحث متخصصة[١] واكتفاء بما تقدم واقتصاراً على ما يعطي المفهوم القريب لمدلولات الضرائب والرسوم لأغراض فهم المادة العشرين المشار إليها؛ يمكن القول: إن الضابط الرئيس في اشتراط إقرار الرسوم والضرائب بموجب نظام هو أن تكون مبالغ نقدية تستوفى لصالح الخزينة العامة مباشرة، وهذا المعيار واضح ومتحقق دائماً في الضرائب، أما الرسوم فمنها ما يستوفى لصالح الخزينة العامة عن خدمات تقوم بتقديمها فتدخل في مدلول المادة المشار إليها، أما إن كانت تستوفى من قِبل جهات غير إدارية قائمة على تقديم هذه الخدمات فإن كانت تقدمها على سبيل الاحتكار ـ أي الامتياز ـ فالذي أراه أن تحديد مقدار الرسوم يتم بموجب نظام، ولا يجوز تعديلها بالزيادة إلاّ بموجب نظام كذلك، أما تعديلها بالإنقاص فيمكن أن يتم من قِبل الملتزم نفسه ـ أي القائم على تقديم الخدمة ـ، لأنه يتنازل عن حق له، كما يمكن أن يتم من قِبل الإدارة، وحينئذٍ عليها أن تراعي التوازن المالي للملتزم.

أما إن كانت هذه الخدمات تُقدم من الجهات القائمة عليها غير الإدارية من غير احتكار – أي دون امتياز – فإن تحديد مقدار الرسوم مقابل هذه الخدمات وتعديلها زيادة أو خفضاً لا يشترط أن يتم بموجب نظام .

(ف١٣١) واشتراط اعتماد الضرائب والرسوم بموجب نظام لا يعني بالضرورة أن يتضمنها النظام بالنص على تحديد مقاديرها، وإنما يمكن أن يتضمن النظام تفويض جهة ما بتحديد ذلك إذا قدّر واضع النظام محدودية نطاق تطبيقها من

---

(١) انظر مثلاً: كتاب علم المالية العامة للدكتور محمد سعيد فرهود .

حيث الأشخاص أو الفئات أو الخدمات، وأن دواعي المرونة في تحديدها وتعديلها يسوغ تركها لما تستدعيه المتغيرات كما في قواعد تنظيم لوحات الدعاية والإعلان المعتمدة بمرسوم ملكي، حيث فرض هذا التنظيم رسوماً محددة على التمكين من الدعاية والإعلان - علاوة على أجرة استغلال المواقع والأماكن العامة -، وأجاز هذا التنظيم تعديل أحكامه بقرار من مجلس الوزراء. كما صدر المرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ٦/٤/١٣٩٣هـ ناصاً على أنه يجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل فئات الرسوم الجمركية لغرض حماية وتشجيع الصناعات والمنتجات الزراعية المحلية؛ وذلك بناءً على اقتراح وزير المالية ووزير الصناعة.

وحديثاً صدر نظام وثائق السفر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٤ وتاريخ ٢٨/٥/١٤٢١هـ متضمناً في المادة الثانية عشرة منه أن «تستحصل رسوم وثائق السفر التي تصدر وفق هذا النظام كما يلي: ثلاثمائة ريال عن إصدار جواز السفر، خمسون ريالاً عن إصدار تذكرة المرور، ويجوز بقرار من مجلس الوزراء تعديل هذه الرسوم».

وتقوى دواعي المرونة إذا كانت الرسوم قريبة من أن تتحول إلى أجور خدمات أو تشتبه بها، ولعل أوضح مثال يوضح تأثير هذه الدواعي على المرونة التي تقرر لكل من الرسوم وأجور الخدمات ما صدر به المرسوم الملكي رقم م/٢٨ وتاريخ ١٩/٩/١٤١٢هـ بشأن رسوم وأجور خدمات الموانئ، حيث قرر إمكانية تعديل الرسوم بالزيادة أو بالنقصان أو إلغاؤها أو إضافة رسوم جديدة بقرار من مجلس الوزراء. أما أجور الخدمات فيتم تعديلها بالزيادة أو النقصان أو إلغاؤها أو إضافة أجور جديدة بقرار من رئيس المؤسسة العامة للموانئ بعد الاتفاق مع وزير المالية.

وأحياناً تكون خصائص الرسوم أقوى ظهوراً في المبالغ المفروضة لقاء خدمات

معينة فتظل مقصورة على المرسوم الملكي كما في نظام رسوم تسجيل السفن والوحدات العائمة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤ وتاريخ ٢/٢/١٤١٩هـ.

٦- الخدمة العسكرية :

(ف١٣٢) تكشف عن أهمية الأحكام المنظمة للخدمة العسكرية المادة الرابعة والثلاثون من النظام الأساسي للحكم ونصها : «الدفاع عن العقيدة الإسلامية، والمجتمع، والوطن واجب على كل مواطن، ويبين النظام أحكام الخدمة العسكرية». فصدر المادة ينبه إلى واجب الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن، وهو واجب يسمو على كل واجب، ومع أن المادة حمّلت كل مواطن هذا الواجب إلا أنها أعقبت ذلك بالخدمة العسكرية مما يشير إلى أن هذا الواجب يتجه بصفة مباشرة إلى القوة العسكرية والقائمين عليها. وهو واجب يستحق أن ينظم بأقوى الوسائل النظامية التي تمنع التساهل فيه والتهاون.

(ف١٣٣) ولارتباط هذا القطاع بالمصالح العليا وأمن الدولة وحمايتها فقد أكدت المادة الستون من النظام الأساسي للحكم على ارتباط هذا القطاع بأعلى سلطة في الدولة فجاء فيها: «الملك هو القائد الأعلى لكافة القوات العسكرية، وهو الذي يعين الضباط وينهي خدماتهم وفقاً للنظام».

(ف١٣٤) وتنظيم أحكام الخدمة العسكرية صدر بها نظام خدمة الضباط بموجب المرسوم الملكي رقم م/٤٣ وتاريخ ٢٨/٨/١٣٩٣هـ المعدل بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ٢٤/٣/١٣٩٧هـ. وصدر نظام خدمة الأفراد بموجب المرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ٢٤/٣/١٣٩٧هـ.

وقد جرى على هذين النظامين من المراجعة والتعديل ما يزيدان به على ما عداهما.

٧- الجنسية العربية السعودية:

(ف١٣٥) الجنسية هي المعتمد في تكوين أحد عناصر الدولة الثلاث، وهو عنصر الشعب أو السكان، فالجنسية هي رابطة سياسية وقانونية بين الفرد والدولة، تنظمها الدولة بإرادتها المنفردة، وهي رابطة سياسية؛ لأنها تربط الفرد بوحدة سياسية هي الدولة، وهي رابطة قانونية لأنها محكومة بالقانون وهو الذي ينظم الحقوق والواجبات المترتبة عليها. وهذا مصدر اهتمام النظام الأساسي للحكم بهذا العنصر بالنص في المادة الخامسة والثلاثين منه على أن: «يبين النظام أحكام الجنسية العربية السعودية»، فهذا العنصر المكوّن للدولة يتعين أن يتم تنظيمه بأعلى الأدوات التنظيمية (وهو النظام)، ويزيد من أهمية موضوع الجنسية علاوة على ذلك ما لها من ارتباط وثيق بالمراكز القانونية للأفراد، بحيث تبنى عليها الحقوق والواجبات العامة، وفرض السيادة، والاختصاص القضائي، والتبعية السياسية والتبعة الجنائية، وغير ذلك من أمور.

(ف١٣٦) ولهذا كان موضوع الجنسية من أهم وأول ما عنيت به الدولة منذ نشأتها، فصدر أول نظام للجنسية في ٢٥/٩/١٣٤٥هـ باسم (نظام التابعية الحجازية النجدية) ثم أُلغي بنظام الجنسية العربية السعودية بالموافقة الملكية رقم ٧/١/٤٧ في ١٣/١٠/١٣٥٧هـ، ثم أُلغي بنظام الجنسية العربية السعودية الصادر بالموافقة الملكية رقم ٨/٢٠/٥٦٠٤ وتاريخ ٢٣/٢/١٣٧٤هـ، وهو نظام رغم مضي زمن طويل على صدوره إلاّ أنه ظل محظياً بالاهتمام والمتابعة بالدراسة والتعديل والتفسير والشرح والبيان.

٨- تقييد تصرفات الأفراد أو توقيفهم أو حبسهم:

(ف١٣٧) من أعظم الحرمات المساس بحقوق العباد وحرياتهم وأبدانهم وأموالهم إلاّ بحقها، وهي مسؤولية عظمى تقع على عاتق ولي الأمر، فكل مسؤول

عن رعيته، وهذه الأهمية يعكسها النظام الأساسي للحكم في مادته السادسة والثلاثين ونصها: «توفر الدولة الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على إقليمها، ولا يجوز تقييد تصرفات أحد أو توقيفه، أو حبسه، إلاّ بموجب أحكام النظام».

فبعد أن بينت هذه المادة الواجب العام على الدولة في توفير الأمن الذي هو من جانبه الآخر يعد حقاً عاماً لكل من يعيش على إقليمها ويقع تحت ولايتها، مع النص على أهم مظاهر هذا الأمن بالنص على عدم تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه، بينت الوسيلة التي يجري بها تحديد المقتضيات التي تبيح الخروج على هذا الأصل بحيث لا يتم شيء من ذلك إلاّ بالحدود التي تقررها أحكام تصدر بأعلى أداة تنظيمية.

(ف١٣٨) ومن أهم الأحكام التي جاءت بهذا الصدد ما ورد في نظام الإجراءات الجزائية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٣٩ وتاريخ ٢٨/٧/١٤٢٢هـ، وفي أوائل مواده.

٩- دخول المساكن بغير إذن صاحبها أو تفتيشها:

(ف١٣٩) هذا الموضوع يشبه ما قبله من حيث إنه من أهم مظاهر الأمن الذي يجب على الدولة توفيره لكل مواطن ومقيم على إقليمها، فأن يكون المرء آمناً في سربه من أعظم دواعي الأمن والطمأنينة ومن أعظم الحقوق وأجلها؛ ولذا أكد عليها النظام الأساسي للحكم في مادته السابعة والثلاثين ونصها: «للمساكن حرمتها، ولا يجوز دخولها بغير إذن صاحبها، ولا تفتيشها إلاّ في الحالات التي يبينها النظام»[١]، وفي هذا حصانة بحيث لا يترك الأمر إلى

(١) يلاحظ هنا استخدام عبارة (في الحالات التي يبينها النظام)، وليس كما في المادة قبلها (بموجب أحكام النظام)، وهذا الاختلاف يبدو صياغياً ولا يحمل مدلولات ذات تأثير على الأسلوب التنظيمي لتلك الموضوعات.

الاجتهادات أو قرارات أجهزة تنفيذية، وإنما في حالات يقررها ولي الأمر بأعلى أداة تنظيمية.

(ف١٤٠) ومن أهم الأحكام الواردة في هذا الشأن ما ورد في نظام الإجراءات الجزائية المشار إليه، وخصص لها الفصل الرابع كاملاً.

١٠- إيقاع العقوبات:

(ف١٤١) العقوبات تعني المساس بحرمات الإنسان في دينه وماله وعرضه وبدنه، فيجب أن تكون بحق، وهذا الحق يجب أن يكون مبنياً على نص شرعي يحدد العقوبة أو على نص نظامي يقررها، وهذا ما أكده النظام الأساسي للحكم في مادته الثامنة والثلاثين التي نصت على ما يأتي: «العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلاّ بناءً على نص شرعي أو نص نظامي، ولا عقاب إلاّ على الأعمال اللاحقة للعمل بالنص النظامي».

(ف١٤٢) والعقوبات نوعان، عقوبات حدية ورد النص من الشارع الحكيم بتحديدها وبيانها حداً لا يزاد فيه ولا ينقص، وهي معلومة في مواضعها من كتب الفقه، فهي عقوبات محددة بالنص الشرعي.

والنوع الآخر عقوبات تعزيرية وهي التي لم يرد نص بتحديدها، فقد تركها الشارع الحكيم لتقدير الحاكم (سواء ولي الأمر أو القاضي) يقدرها بحسب ما يراه متناسباً مع المخالفة أو الجرم.

وهذه العقوبات التعزيرية ما كان منها متروكاً للقاضي فهذه مسألة قضاء، وبحسب كل حالة تعرض عليه، ويحكم فيها بما يراه من العقوبات التعزيرية المقررة شرعاً.

(ف١٤٣) أما ما كان من العقوبات التعزيرية محدداً من ولي الأمر فهذا هو موضوع النص النظامي، فكثيراً ما يقتضي حسن السياسة والتدبير أن ينظم ولي

الأمر أنواعاً من النشاط ويضع لممارستها من الضوابط والقيود والشروط ما تتحقق بها المصلحة، وأن يمنع من بعض النشاطات والممارسات سواء كانت في أصلها ممنوعة شرعاً كالغش التجاري، والتزوير، والاختلاس، والاعتداء على الأموال الخاصة أو العامة، ونحو ذلك، أو تكون في أصلها مباحة ولكن ولي الأمر يرى المنع منها لمصلحة عامة كقطع الأشجار والغابات، وصيد الحيوانات والطيور، والاتجار بالأسلحة ومزاولة التجارة في أماكن محددة، والبناء في مناطق معينة، ونحو ذلك.

وحتى يكون هناك ضمان لتطبيق هذه الأحكام واحترامها يقرر ولي الأمر عقوبات على من يخالف مقتضاها.

وهذا النوع هو ما يتجه إليه البحث هنا فهل هذه الأحكام مما يتعين صدورها في هيئة نظام، أم يمكن أن تقرر بوسيلة أخرى أدنى مرتبة[1].

(ف١٤٤) لقد جاء النص بعبارة (بناء على نص نظامي)، وهذه صيغة تثير التساؤل عن المقصود بهذا النص والخلاف في تحديده، وذلك على احتمالات أهمها:

الاحتمال الأول: أن المراد أنه لا تجريم ولا عقاب إلاّ بنص يرد في النظام بتحديد نوع الجريمة وعقوبتها، ولا يجوز أن يترك ذلك لأداة أدنى حتى ولو بتفويض، فلا يجوز على هذا الرأي أن يتضمن أي نظام تفويض أي جهة بتجريم أفعال أو فرض عقوبات.

ومما يمكن أن يحتج به لهذا الاحتمال أن التجريم والعقاب فيه مساس بالحريات والأبدان والأموال، فلا يجوز إلاّ بأقوى الوسائل النظامية.

---

(١) قبل صدور النظام الأساسي للحكم كان هناك تساهل في تقرير العقوبات بوسيلة أدنى مرتبة من النظام، من ذلك مثلاً لائحة الغرامات والجزاءات عن المخالفات البلدية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٥ في ١٤٠٩/٢/٢٩هـ

الاحتمال الثاني: أن التجريم والعقاب لا يجوز إلاّ بنص في نظام أو بناء على نص في نظام يتيح للجهة المفوضة حق تجريم بعض الأفعال وتقرير العقوبات المناسبة لها.

ومما يمكن أن يحتج به لهذا الاحتمال أن الأصل أن التجريم والعقاب يتعين أن يكون بنص يرد في نظام، ولكن إذا قدَّر واضع النظام أن من الأفعال والتصرفات ما لا يمكن الإحاطة بتفاصيلها وأن من مقتضى حسن التنفيذ ترك هذه التفاصيل للائحة لتتولى أيضاً تفصيل العقوبات المناسبة لكل مخالفة ؛ فإن ذلك يعد بمثابة تقرير من النظام.

إلاّ أنه مع هذا القول ينبغي أن يضيق من نطاق التفويض؛ بحيث يجعل قاصراً على العقوبات اليسيرة، أو التي يمكن تدارك نتائجها، أو التعويض عنها، كالغرامات والإغلاق المؤقت. أما العقوبات الشديدة كالسجن والإغلاق النهائي والمصادرة فلا يجوز التفويض فيها، وإنما يتعين تقريرها بنظام. فأما السجن فيتعين تقريره بنظام عملاً بالمادة السادسة والثلاثين من النظام الأساسي للحكم التي سبق ذكرها، وتنص على أنه لا يجوز تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه إلاّ بموجب أحكام النظام، وأما الإغلاق النهائي فلأنه يعني منعاً للشخص من ممارسة النشاط محل الإغلاق منعاً نهائياً، وهذا تقييد للتصرف فتشمله المادة، وأما المصادرة فلأن نص المادة الثامنة عشرة من النظام الأساسي للحكم صريحة في منع عقوبة المصادرة إلاّ بحكم قضائي.

الاحتمال الثالث: أن التجريم والعقاب يجوز تقريرها بلائحة إضافة إلى النظام، ولكن يشترط أن تكون اللائحة صادرة عن السلطة التنظيمية أي مقرة من مجلسي الشورى والوزراء.

ومما يمكن أن يحتج به لهذا الاحتمال أن العبرة في تقدير النصوص العقابية هو صدورها من السلطة التنظيمية.

الاحتمال الرابع: التفريق بين الأفعال التي هي ممنوعة شرعاً، والأفعال التي هي مباحة شرعاً في الأصل، فأما الأولى فيمكن تقرير عقوبات عليها ولو بما دون النظام، لأن العقوبة مبنية على أصل شرعي يحرم الفعل، وأما الثانية فلا يمكن تقرير عقوبات عليها إلا بنظام، لأن هذه الأفعال مباحة في الأصل، فلا تجرم إلا بنص في النظام، وكذا عقوباتها.

(ف١٤٥) والذي يظهر لي رجحانه وقوته هو الاتجاه الثاني لعدة مؤيدات من أهمها:

١ـ أنه قول وسط فلا إفراط في التشديد كما يتجه إليه القول الأول، ولا تفريط بالتساهل في فرض العقوبات كما يتجه إليه القول الثالث، وإنما هو وسط فيتشدد في العقوبات الشديدة بحيث لا تقرر إلاّ بنص في نظام، ويتساهل في العقوبات اليسيرة أو التي يمكن تداركها فيمكن تقريرها بما هو دون النظام، ولكن بشرط وجود نص في النظام يخول الجهة مصدرة اللائحة حق التفصيل في أنواع المخالفات وتقرير العقوبات المناسبة.

٢ـ أن عبارة «بناء على نص شرعي أو نص نظامي» هو الأقرب إلى هذا الاتجاه، ذلك أن العقوبات الشرعية نوعان ؛ نوع ورد نص الشرع بتحديده كما في العقوبات الحدية المقررة على جرائم الحدود، ونوع لم يرد نص بتحديده، وإنما تركه الشارع الحكيم سلطة تقديرية للحاكم ليقرر العقوبة حسبما يراه مناسباً للجرائم والمخالفات بالاعتماد على الأدلة الشرعية، وهي ما يسمى بالعقوبات التعزيرية، ولذا استخدم واضع النظام كلمة (بناء على نص شرعي) ليشمل ما كان محدداً بنص شرعي وهي العقوبات الحدية، وما كان مبنياً على نص

شرعي وهي ما يتوصل إليه الحاكم باجتهاده المبني على الأصول الشرعية، وعلى نفس النسق والسياق أردف واضع النظام بعبارة (أو نص نظامي) ليشمل أيضاً ما يرى ولي الأمر تقريره بنص في النظام، أو ما يقرر تركه لما هو دونه بنص في النظام يفوض في ذلك في الحدود والضوابط التي يقررها، وهذا النوع في حقيقته مما يدخل تحت العقوبات التعزيرية، ولكنها عقوبات محددة سلفاً قبل الواقعة الموجبة لها سواء كانت محددة بقدر معين أو بحدود دنيا أو عليا.

٣- أن التوسع في تفسير كلمة (نص نظامي) لتشمل كل قاعدة قانونية مكتوبة صادرة عن سلطة مختصة بالتنظيم طبقاً لما يقرره النظام الأساسي للحكم بحيث يصح تضمينها نصوصاً عقابية . هو توسع لا أراه منسجماً مع المفهوم المستخلص لكلمة نظام من النظام الأساسي للحكم ونظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء، والذي يعني ما يلزم صدوره بمرسوم ملكي، فالنص النظامي هو ما ورد في نظام . ولا يمكن مده لأي نص يكون صادراً وفق القواعد التنظيمية المقررة، لأن هذا المفهوم الواسع يشمل حتى القرارات الإدارية الصادرة ضمن الصلاحيات المقررة ولو على مستوى رؤساء الأقسام في الأجهزة الحكومية.

٤- أن المساس بحقوق البشر وحرماتهم سواء في أبدانهم وأموالهم يجب الاحتياط له بأقصى ما يكشف عن إرادة ولي الأمر وقصده إلى هذه العقوبات، وهذا يتم بالمرسوم الملكي الذي هو موافقة مكتوبة على ما تقره السلطة التنظيمية، ولا يغني عن هذا أن قرارات السلطة التنظيمية لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الملك عليها كما تقضي بذلك المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى والمادة السابعة من نظام مجلس الوزراء، لأن هذه الموافقة غير مكتوبة بالشكل المحدد نظاماً لاكتمال دورة العمل التنظيمي.

١١- تنظيم وسائل الإعلام والنشر والتعبير عن الرأي:

(ف١٤٦) إن من أهم ما يميز الإنسان ويسمو به على سائر المخلوقات معتقده ورأيه وبيانه، ومن حقه أن تكفل له الحرية في التعبير عن ذلك، ولكنه حق يقف عند اعتبارات الصالح العام، وضرورة الحفاظ عليه من كل ما يثير البلبلة، أو ينال من النظام العام، أو يمس الأمن والسكينة العامة ؛ تقديماً وتغليباً للمصالح العامة على المصالح الخاصة. والموازنة بين هذين الجانبين من أصعب الأمور وأكثرها تعقيداً وإثارة لتباين الآراء واختلافها، وميدانها دراسات وأبحاث تتسع في مداها وآفاقها بقدر اتساع مجالات الفكر والرأي.

(ف١٤٧) ومهما يقوى اعتبار الحرية في التعبير إلاّ أنه يجب ألاّ يتحرر من ضوابط، وهذا ما نص عليه النظام الأساسي للحكم في مادته التاسعة والثلاثين ونصها: « تلتزم وسائل الإعلام والنشر وجميع وسائل التعبير بالكلمة الطيبة وبأنظمة الدولة، وتسهم في تثقيف الأمة ودعم وحدتها، ويحظر ما يؤدي إلى الفتنة أو الانقسام، أو يمس بأمن الدولة وعلاقاتها العامة، أو يسيء إلى كرامة الإنسان وحقوقه، وتبين الأنظمة كيفية ذلك ».

فهذه المادة بعد أن رسمت المنهج العام لوسائل الإعلام والنشر والتعبير، وحددت الغاية والهدف منها، ورسمت حدوداً يمنع النيل منها أو المساس بها، تركت للأنظمة بيان ذلك.

(ف١٤٨) ومما صدر في ذلك نظام المطبوعات والنشر الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٣٢ وتاريخ ٣/ ٩/ ١٤٢١هـ .

ونظام المؤسسات الصحفية الأهلية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ٣٠ وتاريخ ٢٤/ ٨/ ١٣٨٣هـ .

١٢. حرمة وسائل الاتصال:

(ف١٤٩) إذ تنص المادة الأربعون من النظام الأساسي للحكم على ما يأتي: «المراسلات البرقية والبريدية والمخابرات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال، مصونة، ولا يجوز مصادرتها، أو تأخيرها، أو الاطلاع عليها، أو الاستماع إليها إلاّ في الحالات التي يبينها النظام».

ذلك لأن هذه الوسائل تمس خصوصية الأفراد التي يتعين احترامها وصونها، ولا يخرج عن هذا إلاّ في الحالات التي يقتضيها الصالح العام المقدم على الصالح الخاص، ولكن لا يترك تقدير تلك الحالات وتحديدها للجهات التنفيذية وإنما يكون للسلطة التنظيمية في أعلى مستوياتها لتضع الضوابط والشروط للحالات المسموح فيها بالنيل من هذه الخصوصيات.

(ف١٥٠) ومن الأحكام الواردة في هذا الشأن ما جاء في نظام الإجراءات الجزائية المشار إليه مخصصاً لها الفصل الخامس منه.

١٣. تسليم المجرمين:

(ف١٥١) يخضع التجريم لقوانين كل دولة على حدة، ورغم اتفاقها على مباديء عامة في التجريم التقت الأفهام البشرية على اعتبارها في كل ما تأنف منه النفوس وتنفر منه، إلاّ أنه تبقى هناك فروقات من حيث التوصيف لبعض الأفعال والتصرفات فيما إذا كانت تعد جرائم أم لا، وحتى في الأفعال المتفق على تجريمها قد تتفاوت العقوبات المفروضة عليها بين الدول تبعاً لنظرة كل دولة إلى مثل تلك التصرفات، ومدى مساسها بمقوماتها وتراثها ومبادئها.

وفيما بين الدول تتفاوت العلاقة مع المنسوبة إليهم هذه التصرفات فقد يكونون من رعايا الدولة المطلوب منها التسليم، أو من رعايا الدولة الطالبة التسليم، أو من رعايا دولة أخرى غيرها.

ولهذه الاعتبارات تأثيرات على سيادة الدولة واحترامها الحقوق الإنسانية، ومن هنا أحاطها النظام الأساسي للحكم بضمانات تقرر على أعلى مستوى تنظيمي فنصت المادة الثانية والأربعون من النظام الأساسي للحكم على ما يأتي: « ..... وتحدد الأنظمة والاتفاقيات الدولية قواعد وإجراءات تسليم المجرمين العاديين ».

(ف١٥٢) ويلحظ من هذا النص أنه اقتصر على المجرمين العاديين، ووصف (العاديين) ليس له مدلول محدد على وجه الدقة والحصر، ولكن يفهم من المصطلحات الشائعة إخراج ما يسمون بالمجرمين السياسيين، حيث أن هذه الفئة تخضع لاعتبارات سياسية، وليست أخلاقية أو إنسانية، مما يجعلها متفاوتة تفاوتاً بيّناً بين الدول، فمن يلاحق على أنه مجرم في بعض الدول قد يعد بطلاً ومصلحاً في دول أخرى، فالجرائم السياسية ترتبط بالاعتبارات الخاصة لكل دولة، ولذا نصت مقدمة المادة على أن « تمنح الدولة حق اللجوء السياسي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك ».

١٤. تنظيم الإفتاء:

(ف١٥٣) بما أن مصدر المشروعية في المملكة هو كتاب الله تعالى وسنة رسوله - صلى الله عليه وسلم كما سبق بيانه فإن هذا يستدعي تنظيم جهة تكشف عمّا يشكل وجهه، وما يدق علمه، وما يلزم بحثه بناءً على مصادر المشروعية المعتبرة، وهذه وظيفة العلماء المتخصصين في هذه المصادر قال الله تعالى: ﴿**وَلَوْ رَدُّوهُ إِلَى الرَّسُولِ وَإِلَىٰ أُولِي الْأَمْرِ مِنْهُمْ لَعَلِمَهُ الَّذِينَ يَسْتَنبِطُونَهُ مِنْهُمْ**﴾(١)، ولعظم هذه المهمة الجليلة التي تعد سنداً للسلطة التنظيمية في الكشف عن وجوه المشروعية فقد استلزم ذلك تنظيمها بأعلى الوسائل التنظيمية،

---

(١) ٨٣/النساء

وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة والأربعون من النظام الأساسي للحكم: «مصدر الإفتاء في المملكة العربية السعودية كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، ويبين النظام ترتيب هيئة كبار العلماء وإدارة البحوث العلمية والإفتاء واختصاصاتها».

(ف١٥٤) وصــدر في هذا نظام سير العمل بهيئة كبار العلماء بالأمر الملكي رقم أ/١٣٧ وتاريخ ٨/٧/١٣٩١هـ.

١٥ـ إجراءات التقاضي:

(ف١٥٥) يمثل حق التقاضي الركيزة الهامة في قيام مجتمع آمن متآلف، كما أنه يعتبر الضمانة لمنع عدوان بعض أفراد المجتمع على البعض الآخر، أو على مقومات المجتمع واستقراره. ولتيسير هذا الحق فلا بد من تنظيم الإجراءات اللازمة لتحقيقه، بما يضمن الحفاظ على النظام العام وأمن المواطنين وحقوقهم واستقامة أحوال البلاد والعباد وجريانها على العدل والإنصاف. فنصت المادة السابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم على أن: «حق التقاضي مكفول بالتساوي بين المواطنين والمقيمين في المملكة، ويبين النظام الإجراءات اللازمة لذلك».

(ف١٥٦) وقد صدر بهذا الشأن نظام المرافعات الشرعية بالمرسوم الملكي رقم م/٢١ وتاريخ ٢٠/٥/١٤٢١هـ.

١٦ـ تنظيم مرفق القضاء:

(ف١٥٧) مما يكفل حق التقاضي تنظيم الجهة التي تقوم بمهمة القضاء والإشراف على سيره، نهوضاً بالسلطة القضائية التي تعد إحدى سلطات الدولة الثلاث المنصوص عليها في النظام الأساسي للحكم في مادته الرابعة والأربعين التي قدمتها بالذكر على ما عداها من السلطات لشرف قدرها المستمد من المصدر الذي تقوم عليه.

وهو ما أوجبته المادة الحادية والخمسون من النظام الأساسي للحكم التي نصت على أن: « يبين النظام تكوين المجلس الأعلى للقضاء واختصاصاته، كما يبين ترتيب المحاكم واختصاصاتها ».

(ف١٥٨) وصدر متضمناً أحكاماً بهذا الشأن نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٤ وتاريخ ١٤/٧/١٣٩٥هـ .

١٧- تنظيم أوضاع القائمين بمرفق القضاء:

(ف١٥٩) تبعاً لأهمية القضاء بما له من منصب نبوي ومقام عليّ تكون للقائمين عليه أهمية يتميزون بها عما عداهم، سواء من حيث توفر الشروط المطلوبة لتعيينهم في هذا المنصب أو إنهاء خدماتهم، وذلك بما يضمن حسن الاختيار، ويحقق ضمانة لهم من العزل، ويكفل لهم الحياد والأمن الوظيفي، وعلى هذا نص النظام الأساسي للحكم في مادته الثانية والخمسين: « يتم تعيين القضاة وإنهاء خدماتهم بأمر ملكي، بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء، وفقاً لما يبينه النظام ».

(ف١٦٠) وقد صدر بهذا الشأن نظام القضاء الذي سبق ذكره متضمناً تفصيل أحكام أوضاع القضاة.

١٨- ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته:

(ف١٦١) مع أن المحاكم تعد جهة القضاء العام والأصيل بالفصل في جميع المنازعات والجرائم، كما نصت عليه المادة التاسعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، فلا يخرج عن اختصاصها شيء منها إلاّ بنص خاص حددت إطاره وحدوده تلك المادة حينما استهلت بمراعاة ما ورد في المادة الثالثة والخمسين من النظام الأساسي للحكم التي نصت على أن: « يبين النظام ترتيب ديوان المظالم واختصاصاته »، فإن النظام أضاف إليها ديوان المظالم وجعله جهة مستقلة، له

اختصاص قضائي ولائي فيما ينص عليه في نظامه. وهذه الجهة أُنشئت منذ عام ١٣٧٣هـ، وكانت في البداية إحدى شعب مجلس الوزراء بموجب نظام شعب مجلس الوزراء الصادر في ١٢/٧/١٣٧٣هـ ثم استقل هذا الديوان بموجب نظام خاص به صادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢/١٣/٨٧٥٩ وتاريخ ١٧/٩/١٣٧٤هـ، ثم أُعيد تنظيمه بنظامه الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ.

(ف١٦٢) والمسوغ في إنشاء هذه الجهة واستفرادها بولاية قضائية هو ما تتمتع به الإدارة من تميّز وتفوّق على الأفراد بحكم قيامها على المصلحة العامة وتسييرها للمرافق العامة، مما اكسبها هيمنة ونفوذاً وسلطاناً على الأفراد من أجل تحقيق المصالح العامة ولو على حساب المصالح الخاصة والجزئية، ولضمان صحة تطبيق هذا المبدأ وسلامة تقدير مداه وحدوده كان إنشاء ديوان المظالم الذي يفصل في أي نزاع تكون إحدى الإدارات الحكومية خصماً فيه نتيجة تصرفاتها التي تبنيها على المصلحة العامة، أو بمناسبة تسييرها للمرافق العامة، حيث أن الإدارة بهذا الاعتبار تتسلط على الأفراد، وتتفوق عليهم، ويكون لها الحق في التصرف والمبادرة إليه من منطلق تقديم المصالح العامة وأولويتها، ومن هنا كانت الإدارة في معظم الأحوال إن لم يكن كلها مدعى عليها، لأنها تبادر إلى التصرف حسب تقديرها، وتترك للأفراد التظلم والشكوى من هذا التصرف، ولذا سمي بديوان المظالم.

(ف١٦٣) ومع أن التوجه القضائي الحديث يجنح إلى حصر الولاية القضائية في جهة واحدة، وحتى في المنازعات الإدارية لا يرى ما يسوغ إفرادها بجهة خاصة بها، ويترك تقدير خصائص الدعاوى الإدارية وما تقتضيه من إجراءات خاصة بها للقاضي العام؛ إلاّ أن التنظيم في المملكة لم يتجه بعد إلى ذلك، وإنما رسخ النظام

الأساسي للحكم توزع الولاية القضائية بين جهتين، إحداهما عامة وهي المحاكم، والأخرى خاصة وهي ديوان المظالم، وجعل للأولى الاختصاص الولائي العام في جميع المنازعات والجرائم، ولا يخرج عنها إلاّ ما يقرر لديوان المظالم من اختصاصات بموجب نصوص خاصة روعي فيها اعتمادها على تطبيق مقتضى أحكام مقننة، وذلك نظراً لعدم ترسخ فكرة الإلزام بالقضاء بأحكام مدونة لدى جهة القضاء العام، كما جاء في المذكرة الإيضاحية لنظام ديوان المظالم.

(ف١٦٤) ومع أن الأصل في اختصاص الديوان هو المنازعات الإدارية، حيث أن جميع تصرفات الإدارة محكومة بمقتضى أنظمة وأحكام مقننة، إضافة إلى خصائص الدعاوى الإدارية التي تتميز بإجراءات خاصة بها، إلاّ أنها أُضيفت إليها اختصاصات أخرى من أهمها الاختصاص بالنظر في الدعاوى التجارية، وأنواع من الدعاوى الجزائية خلافاً للأصل في الاختصاص الولائي، وذلك لما يحكم هذه الدعاوى من أنظمة تنظم موضوعاتها.

(ف١٦٥) بل أصبح الديوان هو الجهة القضائية المختصة بالفصل في المنازعات الناشئة عن تطبيق الأنظمة والجزاءات المترتبة على مخالفة أحكامها بحسب ما تنص عليها، حيث جرى العمل التنظيمي واستمر على النص في العديد من الأنظمة على تكوين لجان للنظر في مخالفات أحكامها والمنازعات التي تثور بشأن تطبيق أحكامها وإصدار قرارات بالجزاءات والأحكام اللازمة التطبيق بشأنها.

(ف١٦٦) وبما أن تلك اللجان لا تعد ـ وفقاً لمقتضى النظام الأساسي للحكم ـ جهات قضائية ولائية، فلم يكن لها إلاّ تقرير الجزاء بالغرامة، وأتاحت تلك الأنظمة لمن صدر بحقه قرار من تلك اللجان التظلم منه أمام ديوان المظالم، باعتبار قراراتها قرارات إدارية قابلة للتظلم منها ولم تجعل تلك الأنظمة للجان المنصوص

عليها فيها حق تقرير عقوبة السجن ابتداءً، لأن هذه العقوبة مما لا يمكن تداركه ومحو نتائجه، ومثلها ما يماثلها من عقوبات لا يمكن تداركها كإغلاق المنشأة التي تنسب إليها مخالفة النظام، فمثل هذه العقوبات لا يترك للجان تقرير تطبيقها، وإنما ترفع إلى ديوان المظالم للحكم بتطبيقها.

(ف١٦٧) ومع انحسار الوظيفة القضائية ـ بموجب النظام الأساسي للحكم ـ في جهتين فقط (المحاكم وديوان المظالم) إلاَّ أن اللجان التي كان مقرراً لها اختصاصات قضائية بموجب أحكام خاصة بها، استمرت في مزاولة مهامها عملاً بالفقرة الثانية من الأمر الملكي رقم أ/ ٩٠ وتاريخ ٢٧/ ٨/ ١٤١٢هـ الذي صدر بموجبه النظام الأساسي للحكم ونصها: (يستمر العمل بكل الأنظمة والأوامر والقرارات المعمول بها عند نفاذ هذا النظام حتى تعدل بما يتفق معه).

ومن تلك اللجان اللجان العمالية التي جعل لها الاختصاص بالنظر والحسم في المنازعات العمالية بموجب نظام العمل ولوائحه، واللجان الجمركية التي جعل لها الاختصاص بالحكم في قضايا التهريب الجمركي، واللجان الزكوية والضريبية التي جعل لها الاختصاص في قضايا الربوط الزكوية والضريبية.

ولكن هذه اللجان مما يجب إعادة النظر في نقل اختصاصاتها، وهو ما يجري التوجه إليه وبخاصة فيما يتعلق بالقضايا التجارية والعمالية.

١٩. تنظيم هيئة التحقيق والادعاء العام:

(ف١٦٨) مما يرتبط بمرفق القضاء وظيفة التحقيق والادعاء العام، فالدعوى القضائية لا تتحرك إلاَّ بمن يحركها، وبما أن الحقوق الخاصة يحركها أصحابها لاختصاصهم بها فإن الحقوق العامة لا ترتبط بحقوق أفراد معينين بذواتهم، وإنما ترتبط بالصالح العام وحقوق المجتمع، فلا بد من تعيين من يحركها نيابة عن المجتمع دفاعاً عن الحقوق والمصالح العامة، وهذا ما أوكله النظام الأساسي للحكم

في مادته الرابعة والخمسين إلى نظام يصدر به، ونصها: (يبين النظام ارتباط هيئة التحقيق والادعاء العام، وتنظيمها، واختصاصاتها).

(ف١٦٩) وصدر بهذا الشأن نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام بالمرسوم الملكي رقم م/٥٦ في ٢٤/١٠/١٤٠٩هـ. كما صدرت مصاحبة له لائحة أعضاء هيئة التحقيق والادعاء العام والعاملين فيها بقرار مجلس الوزراء رقم ١٤٠ في ١٣/٨/١٤٠٩هـ، وهو نفس القرار الصادر بشأن النظام.

٢٠. أحكام تعيين وإعفاء من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة:

(ف١٧٠) أكد النظام الأساسي للحكم على أن تنظيم أوضاع العاملين في الدولة من مدنيين وعسكريين والقائمين بمهام الإفتاء والقضاء والتحقيق والادعاء يتم بموجب أنظمة تصدر بذلك، ومن فئات العاملين في الدولة من يعينون في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، ولحساسية وضعهم وارتباطهم بقمة هرم الحكم فقد نص النظام الأساسي للحكم في مادته الثامنة والخمسين على أن تعيينهم وإعفاءهم من مناصبهم يتم بأمر ملكي مع ترتيب سائر أوضاعهم بنظام خاص بهم، فجاء فيها: «عين الملك من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، ويعفيهم من مناصبهم بأمر ملكي، وذلك وفقاً لما يبينه النظام».

(ف١٧١) وفي هذا صدر نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٠ في ١٨/٣/١٣٩١هـ. وصدرت اللائحة التنفيذية لهذا النظام بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٨٠١ في ٢٢/٣/١٣٩١هـ.

وصدر الأمر الملكي رقم أ/١٤ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ الذي قضى بأن لا تزيد مدة شغل من يعين بمرتبة وزير أو بالمرتبة الممتازة لمرتبته عن أربع سنوات. وتنتهي خدمته بنهاية هذه المدة ما لم يصدر أمر ملكي بتمديدها.

٢١ـ الخدمة المدنية:

(ف١٧٢) كما سبق في الفقرة السابقة فإن من فئات العاملين في الدولة الموظفين المدنيين، وهؤلاء يمثلون القسم الأكبر من القائمين على أداء الخدمات العامة والنهوض بالمرافق والمصالح العامة، ويشكلون الأداة التنفيذية للدولة، فأوكل النظام الأساسي للحكم تنظيم أوضاعهم وما يتقاضونه لقاء قيامهم بمهامهم إلى نظام يصدر بذلك، فنصت المادة التاسعة والخمسون على أن: «يبين النظام أحكام الخدمة المدنية بما في ذلك المرتبات، والمكافآت، والتعويضات، والمزايا، والمعاشات التقاعدية» .

(ف١٧٣) وفي أحكام الخدمة المدنية صدر نظام الخدمة المدنية بالمرسوم الملكي رقم م/٤٩ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ .

كما صدرت لوائح هذا النظام بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (١) وتاريخ ٢٧/٧/١٣٩٧هـ، ولانتشار هذه الفئة وتوسع مهامها ونهوضها بتسيير الأعمال اليومية لجميع المواطنين فقد أفرد لها جهاز خاص بها يعنى بتنظيم شؤونها، فصدر نظام مجلس الخدمة المدنية بالمرسوم الملكي رقم م/٤٨ في ١٠/٧/١٣٩٧هـ. كما صدر بتنظيم المعاشات التقاعدية نظام التقاعد المدني بالمرسوم الملكي رقم م/٤١ في ٢٩/٧/١٣٩٣هـ.

٢٢ـ أحكام إعلان الطوارئ، والتعبئة العامة والحرب :

(ف١٧٤) يمثل إعلان الطوارىء والتعبئة العامة والحرب خروجاً على الأصل المتمثل في حرص السلطة التنظيمية على استقرار الأوضاع وانتظام المصالح وجريانها على نمط مقنن، ولذا كان لا بد من إحاطة هذا الأصل بقيود صارمة، ومنع الخروج عليه أو النيل منه إلاّ في حالات الضرورة القصوى التي تفرضها المصالح العليا للدولة، وحصر حق تقدير هذه الحالات في أعلى سلطة في الدولة

بما يضمن عدم اللجوء إليه إلاّ إذا اقتضته المصلحة العليا للبلاد وبالقدر الذي تقتضيه، فنصت المادة الحادية والستون من النظام الأساسي للحكم على أن: «يعلن الملك حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب، ويبين النظام أحكام ذلك».

ونصت المادة الثانية والستون على أن: «للملك إذا نشأ خطر يهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها أن يتخذ من الإجراءات السريعة ما يكفل مواجهة هذا الخطر. وإذا رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرار فيتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً».

(ف١٧٥) وفي هذا النص ما يكشف عن حرص المنظِّم على العودة إلى الأصل في حالة تغطية الضرورة والوفاء بقدرها، ولكن لو استلزمت هذه الإجراءات الاستثنائية الاستمرار فيها واتخذت طابعاً أقرب إلى الديمومة فيجب أن تخرج بذلك عن حالتها الاستثنائية وتخضع للأصل العام وهو تنظيمها وتقنينها أو معالجتها وفق ما هو مقرر نظاماً.

(ف١٧٦) وحفاظاً على سيادة النظام الأساسي للحكم، وانتظام العمل بمقتضاه واستمراره فقد تضمن ما يحميه هو أيضاً من تعطيل أي حكم من أحكامه إلاّ في حالات الضرورة القصوى، وبشرط أن يكون التعطيل أو إيقاف العمل بالحكم مؤقتاً في زمن الحرب أو أثناء إعلان حالة الطوارئ، ولكن هذا الاستثناء المبيح للتعطيل لا يجوز بأي حالة من الأحوال أن ينال أو يمس بالحكم الوارد في المادة السابعة من هذا النظام التي تقرر استمداد سلطة الحكم من كتاب الله تعالى وسنة رسوله وحاكميتهما على كل نظام، فهذا الحكم لا يقبل أي تعطيل أو إيقاف ولو مؤقتاً ومهما حدث، وعلى هذا أكد النظام في المادة الثانية والثمانين منه ونصها: «مع عدم الإخلال بما ورد في المادة السابعة من هذا النظام لا يجوز بأي حال من الأحوال تعطيل حكم من أحكام هذا النظام إلاّ أن يكون ذلك مؤقتاً في زمن الحرب، أو في أثناء إعلان حالة الطوارئ، وعلى الوجه المبين بالنظام».

٢٣. أحكام إيرادات الدولة:

(ف١٧٧) حماية المال العام وضبط موارده ومصارفه من أهم مقاصد النظام، وهذا ما أكده النظام الأساسي للحكم في المادة الثانية والسبعين ونصها:

«أ - يبين النظام أحكام إيرادات الدولة وتسليمها إلى الخزانة العامة للدولة.

ب - يجري قيد الإيرادات وصرفها بموجب الأصول المقررة نظاماً».

(ف١٧٨) ومع أنه لا يوجد نظام خاص بهذا الشأن إلاّ أن الأحكام المنظمة لإيرادات الدولة تحصيلاً وقيداً وصرفاً منبثة بين العديد من الأنظمة. كما أن المرسوم الملكي الذي يصدر باعتماد الميزانية العامة للدولة يتضمن أحكاماً خاصة بهذا الشأن.

٢٤. أحكام التصرف بأموال الدولة:

(ف١٧٩) من وسائل المحافظة على الأموال العامة تقييد التصرف فيها بضوابط صارمة تمنع استغلالها لمصالح خاصة، أو العبث بها، أو تبديدها، فنصت المادة الرابعة والسبعون على أنه: «لا يجوز بيع أموال الدولة، أو إيجارها، أو التصرف فيها إلا بموجب النظام».

(ف١٨٠) ومن الأحكام التي تتناول هذه المسألة بالتنظيم ما ورد في نظام تأمين مشتروات الحكومة وتنفيذ مشروعاتها وأعمالها الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ في ٧/٤/١٣٩٧هـ، ونظام التصرف في العقارات البلدية الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٤ وتاريخ ١٥/١١/١٣٩٢هـ.

٢٥. أحكام النقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والموازين:

(ف١٨١) من أهم الوسائل لتبادل الحقوق، والمنافع، والمصالح بين أفراد المجتمع على وجه يكفل العدل، وحفظ الحقوق، ومنع التظالم والتباخس، والإضرار هو تنظيم أحكام النقد المتداول للمعاوضة بين المتعاملين، وأحكام صرفه،

وتبديله، والمقاييس، والمكاييل، والموازين، التي بها يعرف لكل من المتعاملين ما يستحقه دون بخس، أو غبن، أو إجحاف، أو حيف، حذراً من الوعيد الشديد في قول الله سبحانه وتعالى: ﴿ **وَيْلٌ لِّلْمُطَفِّفِينَ ۝١ الَّذِينَ إِذَا اكْتَالُوا عَلَى النَّاسِ يَسْتَوْفُونَ ۝٢ وَإِذَا كَالُوهُمْ أَو وَّزَنُوهُمْ يُخْسِرُونَ ۝٣ أَلا يَظُنُّ أُولَٰئِكَ أَنَّهُم مَّبْعُوثُونَ ۝٤ لِيَوْمٍ عَظِيمٍ** ﴾، وقد أكدت على أهمية تنظيم هذه المسائل بأنظمة تصدر بها المادة الخامسة والسبعون فنصت على أن: «تبين الأنظمة أحكام النقد، والمصارف، والمقاييس، والمكاييل، والموازين».

(ف١٨٢) ومما صدر بهذا الشأن نظام الهيئة العربية السعودية للمواصفات والمقاييس الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٠ وتاريخ ٣/٣/١٣٩٢هـ. والنظام الجزائي على تزوير وتقليد النقود الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٢ في ٢٠/٧/١٣٩٧هـ. ونظام المعادن الثمينة والأحجار الكريمة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٢ وتاريخ ١٠/٧/١٤٠٣هـ. ونظام المعايرة والمقاييس الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٢٩ وتاريخ ١٣/٩/١٣٨٣هـ. ونظام مكافحة الغش التجاري الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١١ وتاريخ ٢٩/٥/١٤٠٤هـ. ونظام النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١/٧/١٣٧٩هـ.

٢٦- السنة المالية للدولة:

(ف١٨٣) تمثل السنة المالية للدولة تنفيذاً منظماً ومنضبطاً لخطة الدولة السنوية في تسيير مرافقها ومصالحها، وتأدية خدماتها ومهامها، ووجوه الإنفاق وأساليبه، ولذا أولى النظام الأساسي للحكم الميزانية اهتماماً بالنص على أهم مبادئها حيث جاء في المادة السادسة والسبعين منه ما نصه: «يحدد النظام السنة المالية للدولة، وتصدر الميزانية بموجب مرسوم ملكي، وتشتمل على تقدير الإيرادات والمصروفات بتلك السنة، وذلك قبل بدء السنة المالية بشهر على الأقل،

فإذا حالت أسباب اضطرارية دون صدورها وحلت السنة المالية الجديدة وجب السير على ميزانية السنة السابقة حتى صدور الميزانية الجديدة».

(ف١٨٤) وقد صدر المرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٢/٤/١٤٠٧هـ بأن يكون مبتدأ السنة المالية للدولة في اليوم العاشر من برج الجدي من كل عام.

٢٧- الرقابة على الأموال العامة:

(ف١٨٥) من أهم وسائل الحفاظ على الأموال العامة الرقابة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها وأموالها، وتنظيم الجهاز الذي يعنى بذلك، ولذا جاءت المادة التاسعة والسبعون من النظام الأساسي للحكم بالنص على أن: «تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء.

ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته».

(ف١٨٦) وقد صدر بتنظيم هذا الجهاز نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٩ وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ.

٢٨- مراقبة الأجهزة الحكومية:

(ف١٨٧) مما يلتحق بوسائل الرقابة على الأموال وانتظام المصالح العامة مراقبة الأجهزة التنفيذية التي تتولى تسيير المرافق وإدارة المصالح العامة، والتصرف إدارياً ومالياً في سبيل ذلك، وبهذا جاءت المادة الثمانون من النظام الأساسي للحكم ونصها: «تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة. ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته».

(ف١٨٨) وقد صدر بتنظيم هذا الجهاز نظام تأديب الموظفين الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٧ وتاريخ ١/٢/١٣٩١هـ متضمناً تنظيم هيئة الرقابة والتحقيق وممارستها لأعمالها في الرقابة على الأداء المالي والإداري للأجهزة الحكومية والمؤسسات العامة.

كما صدر المرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ بإسناد البت والفصل في القضايا التأديبية إلى ديوان المظالم.

المبحث الثاني:

المبادئ الدستورية في النظام الأساسي للحكم

(ف١٨٩) يمكن تصنيف المبادئ الدستورية المضمنة النظام الأساسي للحكم في مجموعات نفصل القول فيها في عدة مطالب على النحو التالي:

المطلب الأول: هوية الدولة.

المطلب الثاني: نظام الحكم.

المطلب الثالث: السلطات العامة.

المطلب الرابع: الحقوق والواجبات العامة.

المطلب الأول:

هوية الدولة

(ف١٩٠) جاء الباب الأول من النظام الأساسي للحكم ببيان المبادئ العامة التي تحدد شكل الدولة وسماتها العامة المتمثلة في وصف المملكة العربية السعودية بما يأتي:

١- أنها دولة عربية.

٢- أنها دولة إسلامية.

٣- أنها ذات سيادة تامة.

ولبيان هذه المبادئ العامة بالقدر الذي يقتضيه موضوع هذا البحث، نتناولها في الفروع التالية:

الفرع الأول:

عروبة الدولة

(ف١٩١) لم تكن عروبة المملكة العربية السعودية أمراً طارئاً ولا نتاجاً لقيام الدولة السعودية، وإنما هو أمر كان حتمياً لقيام الدولة السعودية على أرض شبه الجزيرة العربية مهد العرب وموطنهم منذ غابر التاريخ، ولذا فإن النص في المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم على أن المملكة العربية السعودية دولة عربية لغتها هي اللغة العربية نص جاء كاشفاً لهذه السمة الحتمية للدولة السعودية. ومن هنا كان للدولة توجهاتها العربية التي تقتضيها هذه السمة.

(ف١٩٢) والشواهد على هذا التوجه العربي للدولة كثيرة جداً من أهمها الاتفاقيات التي تنظم العمل المشترك، ومنها على سبيل المثال:

١ـ ميثاق جامعة الدول العربية، وكانت المملكة العربية السعودية من الدول المؤسسة لهذا الميثاق.

٢ـ اتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي، وقد صدرت الموافقة عليها بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ وتاريخ ١٢/٨/١٤٢٠هـ.

٣ـ اتفاقية الهيئة العربية للطيران المدني، وقد صدرت الموافقة عليها بالمرسوم الملكي رقم م/٨ وتاريخ ١٩/٤/١٤١٦هـ.

٤ـ الانضمام إلى الاتحاد البرلماني العربي.

(ف١٩٣) وأما على المستوى التنظيمي فقد كانت اللغة العربية تمثل مظهراً هاماً لشكل الدولة في مختلف العناصر المكونة لها، فمن حيث عنصر الإقليم فإن وصف العربية يدخل في تركيبة اسمه على نحو لا ينفك عنه حتى في ترجمة اسم الإقليم (المملكة) إلى أي لغة أجنبية.

(ف١٩٤) وأما من حيث عنصر الشعب فإن نظام الجنسية العربية السعودية الصادر بالإرادة الملكية رقم ٨/٢٠/٥٦٠٤ وتاريخ ٢٢/٢/١٣٧٤هـ قد جعل

وصف العربية ملازماً لجنسية الدولة، كما هو واضح من اسم النظام حسب نص المادة الأولى منه: «يسمى هذا النظام نظام الجنسية العربية السعودية»، كما أن هذا الوصف مشترط فيمن يمنح الجنسية وفقاً للمادة الثامنة منه المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ وتاريخ ٢٤/٥/١٤٠٥هـ حيث اشترطت فيمن يمنح الجنسية العربية السعودية لميلاده في إقليم المملكة أن يجيد اللغة العربية، وقد جرى العمل على سحب هذا الشرط على كل من يمنح الجنسية العربية السعودية ولو لم يصرح به إلاّ إذا كان الاعتبار في منح الجنسية يتجاوز هذا الوصف كما في حال المرأة الأجنبية المتزوجة من سعودي.

(ف١٩٥) وأما من حيث عنصر السلطة فقد أوجبت الأنظمة على جميع سلطات الدولة أن تمارس أعمالها باللغة العربية، ومن الشواهد على ذلك:

١- إلزام السلطة القضائية بها كما جاء في المادة السادسة والثلاثين من نظام القضاء الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦٤ وتاريخ ١٤/٧/١٣٩٥هـ، ونصها: «اللغة العربية هي اللغة الرسمية للمحاكم، على أنه يجوز للمحكمة أن تسمع أقوال الخصوم أو الشهود الذين يجهلون اللغة العربية عن طريق مترجم».

٢- إلزام جميع الجهات التنفيذية باستخدام اللغة العربية، وأن يكون التخاطب مع تلك الجهات بهذه اللغة، وقد صدر بذلك قرار مجلس الوزراء رقم ٢٦٦ وتاريخ ٢١/٢/١٣٩٨هـ الذي ألزم في مادته الأولى الشركات والمؤسسات الأجنبية وفروعها ومكاتبها العاملة على إقليم المملكة العربية السعودية باستعمال اللغة العربية في مراسلاتها مع الجهات الحكومية، ونص القرار في بقية مواده على فرض عقوبات على من يخالف هذا الحكم.

وجرى التأكيد على هذا بالأمر السامي رقم٣/ح/١٥٣٥١ وتاريخ ٢٠/٦/١٤٠٠هـ، وبالأمر السامي رقم ٣/ح/٩٥٧٤ وتاريخ ٢٧/٤/١٤٠١هـ وبالأمر السامي رقم ٣/م/١٥٥٠١ وتاريخ ١/٧/١٤٠٢هـ.

الفرع الثاني:

دين الدولة

(ف١٩٦) أعظم نعمة إمتن بها الخالق سبحانه وتعالى على هذه البلاد هي نعمة الدين الإسلامي، وحظيت بشرف احتضان الحرمين الشريفين ؛ الحرم المكي الشريف بما يضمه من الكعبة الشريفة قبلة المسلمين في جميع أنحاء العالم، والحرم النبوي الشريف مسجد الرسول الكريم ـ صلى الله عليه وسلم ـ الذي أقامه في مُهاجَره (المدينة المنورة) ليبدأ منها إقامة دولة الإسلام التي نشرت نوره في رقاع واسعة من العالم، فكانت هذه الأرض مهبط الوحي، ومنطلق الدعوة الإسلامية، ومركز إشعاع نور الإسلام، وبقيت أرض الإسلام لم يزاحمه فيها أو يشاركه فيها أي دين آخر، وإن كان قد شابه قدر من الضلالات والبدع في بعض العهود التي ساد فيها الجهل والتأخر، إلى أن ظهر فيها الإمام الشيخ محمد بن عبدالوهاب ـ رحمه الله تعالى ـ للقضاء على البدع والضلالات، وعاضده في ذلك وناصره الإمام محمد بن سعود ـ رحمه الله تعالى ـ مؤسس الدولة السعودية في عهدها الأول، ثم جاء عهدها الثالث الذي بدأه الملك عبدالعزيز امتداداً للعهد الأول بالاعتماد على الشريعة الإسلامية شرعة ومنهاجاً، وهو ما حرص على تأكيده في كل بيان يصدره عن منهج حكمه، وفي كل أمر أو تنظيم يعتمده، كما سبقت الشواهد عنيه في الباب التمهيدي، وهذا تأكيد على اعتماد مبدأ عدم الفصل بين الدين والدولة .

(ف١٩٧) وكان هذا التوجه رائداً للدولة على مستوى تنظيم علاقاتها الخارجية، من أهم شواهده الاشتراك في الهيئات والمنظمات الإسلامية، والدخول في الاتفاقيات والمعاهدات المنظمة للعمل الإسلامي المشترك، ومن ذلك :

١ـ منظمة المؤتمر الإسلامي، وكانت المملكة من أول وأهم الدول الداعية إلى إنشاء هذه المنظمة، وقد أعلن عن ميثاق إنشائها في شهر محرم من عام ١٣٩٢هـ خلال اللقاء الثالث لوزراء خارجية الدول الإسلامية بجدة، ومقر المنظمة في جده في المملكة العربية السعودية.

٢ـ رابطة العالم الإسلامي، ومقرها مكة المكرمة.

٣ـ اتحاد مجالس الدول الأعضاء في منظمة المؤتمر الإسلامي، وكانت المملكة من الدول المؤسسة له[١].

(ف١٩٨) واستمراراً للتأكيد على هذا النهج، جاء النظام الأساسي للحكم مشدداً على التمسك بهذا المنهج والتقيد به في جميع مناشط الدولة، وفرض هيمنته وسيادته على جميع أوجه العمل التنظيمي، ويتجلى ذلك واضحاً في النظام الأساسي من خلال ما يأتي:

١ـ ما نصت عليه المادة الأولى من أن المملكة العربية السعودية دولة إسلامية، دينها الإسلام، ودستورها كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم، ومما يجدر أن يلفت إليه النظر هنا أن النظام لم يحدد مذهباً للدولة، وهذا هو مقتضى الفهم الصحيح للدين، فهو واحد، ومصدره واحد، ومما ينافيه التمذهب، وتفيئة المسلمين، وتقسيمهم.

٢ـ ما نصت عليه المادة السادسة من أن البيعة للملك إنما تكون على كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهذا يعني أنه لا يمكن أن يلزم الملك الكافة بأي أمر أو حكم أو نظام إلاّ إذا كان لا يتعارض مع كتاب الله وسنة رسوله.

٣ـ ما أكدت عليه المادة السابعة من أن «يستمد الحكم في المملكة العربية السعودية سلطته من كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وهما الحاكمان على هذا

---

(١) ومقره في طهران عاصمة جمهورية إيران الإسلامية

النظام وجميع أنظمة الدولة». ويلاحظ أن هذا النص هو أقوى قاعدة دستورية وأعلاها، ولا يجوز المساس بها في أي حال من الأحوال حتى في زمن الحرب أو أثناء إعلان حالة الطوارئ، وذلك بمقتضى المادة الثانية والثمانين من هذا النظام.

٤ـ ما نصت عليه المادة الثامنة من أن «يقوم الحكم في المملكة العربية السعودية على أساس العدل والشورى والمساواة وفق الشريعة الإسلامية».

٥ـ أن المادة العاشرة تجعل من بين مقومات المجتمع السعودي التي يجب على الدولة رعايتها الحفاظ على القيم العربية والإسلامية.

٦ـ المادة الحادية عشرة حددت الأساس الذي يقوم عليه المجتمع السعودي بأنه الاعتصام بحبل الله، والتعاون على البر والتقوى، والتكافل، ونبذ الفرقة.

٧ـ المادة الثالثة عشرة جعلت أهم هدف للتعليم غرس العقيدة الإسلامية في نفوس النشء.

٨ـ المادة السابعة عشرة قيدت حقوق الملكية ورأس المال والعمل بأن تمارس وفق الشريعة الإسلامية.

٩ـ المادة الحادية والعشرون أكدت على أحد أركان الإسلام الخمسة وهي الزكاة مؤكدة على فرض جبايتها وإنفاقها في مصارفها الشرعية.

١٠ـ نصت المادة الثالثة والعشرون على أن «تحمي الدولة عقيدة الإسلام، وتطبق شريعته، وتأمر بالمعروف وتنهي عن المنكر، وتقوم بواجب الدعوة إلى الله».

١١ـ المادة الرابعة والعشرون جاءت مبينة واجباً آخر يمثل واحداً من أهم سمات الدولة الإسلامية، وهو القيام بإعمار الحرمين الشريفين، وخدمتهما، وتوفير الأمن والرعاية لقاصديهما بما يمكن من أداء الحج والعمرة والزيارة بيسر وطمأنينة.

١٢- أوضحت المادة الخامسة والعشرون الدور الذي يجب أن تضطلع به دولة رائدة في العمل الإسلامي، وهو الحرص على تحقيق آمال الأمة العربية والإسلامية في التضامن وتوحيد الكلمة.

١٣- أوجبت المادة السادسة والعشرون على الدولة حماية حقوق الإنسان وفق الشريعة الإسلامية.

١٤- جعلت المادة التاسعة والعشرون من بين واجبات الدولة صيانة التراث الإسلامي والعربي، والإسهام في الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية.

١٥- المادة الثالثة والثلاثون جعلت مهمة القوات المسلحة الدفاع عن العقيدة، والحرمين الشريفين، والمجتمع، والوطن.

١٦- المادة الرابعة والثلاثون مدت واجب الدفاع عن العقيدة الإسلامية والمجتمع والوطن لتُلْقيَه على عاتق كل مواطن.

١٧- نصت المادة الثامنة والثلاثون على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلاّ بناءً على نص شرعي.

١٨- نصت المادة الخامسة والأربعون على أن مصدر الإفتاء في المملكة العربية السعودية كتاب الله تعالى وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم.

١٩- المادة السادسة والأربعون نصت على أنه لا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية.

٢٠- المادة الثامنة والأربعون نصت على أن المحاكم تطبق على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة.

٢١- المادة الخامسة والخمسون نصت على أن يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية.

٢٢ـ المادة السابعة والستون تنص على أن تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح فيما يحقق المصلحة أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية.

٢٣ـ اعتماد التقويم الهجري، ويمثل التمسك به تميزاً تتفرد به المملكة العربية السعودية، ويظهرها بالمظهر الإسلامي الخالص، وهو تأكيد لما سلكته الدولة دوماً في اعتماد التاريخ الهجري في ترتيب الآثار النظامية ومنها:

أ ـ تحديد السن المشترطة لاكتساب المراكز القانونية كسن التعيين في الوظائف العامة، وسن الترخيص بمزاولة كثير من الأعمال كقيادة السيارات وغير ذلك.

ب ـ احتساب الإجازات والعطل والأعياد.

جـ ـ التقاويم الدراسية.

د ـ سن الإحالة على التقاعد.

٢٤ـ اقتصار الدولة في أعيادها على العيدين (الفطر والأضحى) وهذا يمثل مظهراً من مظاهر هوية الدولة الإسلامية، فلا تعطل الأعمال الرسمية ولا الدراسة إلاّ في الأيام المقررة نظاماً بمناسبة هذين العيدين[١].

كما تمنع جميع الشركات والمؤسسات من تعطيل أعمالها إلاّ في هاتين المناسبتين، ويحدد نظام العمل الأيام اللازمة لذلك.

---

(١) وما يحدث أحياناً من توقف الأعمال الرسمية بمناسبة ما فإنه لا يعد ذلك عيداً، لأنه بمناسبة حادثة ليس لها صفة الدورية والتكرار والاستمرار.

وكذلك فإنه حتى في اليوم الوطني لتوحيد المملكة فإنه لا يعتبر عيداً ولا تتوقف فيه الأعمال، وإن كان جرى العرف الدبلوماسي الدولي على تبادل التهاني بهذه المناسبة.

الفرع الثالث:

سيادة الدولة

(ف١٩٩) السيادة تعني في هذا المقام استقلالية الدولة، وتتخذ هذه السيادة بعداً معنوياً ومظهراً مادياً، ويتمثل البعد المعنوي في سلطتها في إصدار الأنظمة، واتخاذ ما تراه من قرارات وتصرفات تهدف إلى تحقيق مصالحها العليا، مع الأخذ في الحسبان الاعتبارات الدولية بالقدر الذي ترى نفسها ملزمة به، وهذا البعد المعنوي سيكون محل تفصيل عند الحديث عن السلطة التنظيمية بفرعيها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) .

ويقتصر الحديث في هذا الفرع على المظهر المادي ويتمثل فيما يأتي :

(ف٢٠٠) أولاً: علم الدولة:

للعلم دلالته الهامة في الرمز إلى الدولة وسيادتها وكرامتها، وقد حددت المادة الثالثة من النظام الأساسي للحكم مواصفاته العامة، وتركت للنظام تحديد الأحكام التفصيلية بشأنه .

ومن أهم مواصفاته لونه الأخضر بحيث يشكل لوناً متميزاً يرمز به إلى الدولة، وتتحلى به رموزها في الكثير من المناسبات .

كما أنه تتوسطه كلمة التوحيد (**لا إله إلاّ الله محمد رسول الله**)، وهي الكلمة التي تقوم عليها الدولة، وبها قوامها، وتمثل مصدر سيادتها، ويجب أن تظل دائماً مرفوعة إعلاء لكلمة الله، ولذا يحرم ويمتنع تنكيس العلم مطلقاً وأبداً، كما تؤكد ذلك المادة المشار إليها .

كما أن رفعه تناط به أحكام السيادة كارتفاعه على الأماكن والدوائر الرسمية ولو كانت خارج الدولة كالسفارات والممثليات والسفن، ويطبع على الطائرات،

ومن شأن ذلك أن يطبق قانون الدولة ونظامها على جميع هذه الأماكن ووسائط النقل، وتبسط عليها سيادتها.

(ف٢٠١) ثانياً: الشعار:

من المظاهر التي يرمز بها إلى الدولة شعارها الذي حدده النظام الأساسي للحكم بسيفين متقاطعين ونخلة وسط فراغهما الأعلى، وهذا الشعار تبرز أهميته ويكثر استعماله في الدلالة على ملكية الدولة كوضعه على السفن والطائرات المملوكة للدولة، كما يكثر استعماله أيضاً في الدلالة على الرسمية والتبعية كما في الوثائق، والمطبوعات الرسمية، والمخاطبات والمكاتبات الرسمية، والممثليات السعودية في الخارج، وغير ذلك.

(ف٢٠٢) ثالثاً: النشيد الوطني:

من المظاهر التي يرمز بها إلى الدولة نشيدها الوطني الذي يرفع في المناسبات التي تشارك فيها الدولة، وفي الاستقبالات الرسمية، وهو تحية الدولة، ويقارن السلام الملكي.

(ف٢٠٣) رابعاً: الأوسمة:

الأوسمة وسائل للتعبير عن تكريم الدولة لمن خدموها خدمة متميزة. وتعد هذه الوسائل مظهراً من مظاهر سيادة الدولة من حيث قدرتها على التعبير عن التقدير والامتنان لمن يخدم كيانها ويحافظ على أمنها وسيادتها ومقدراتها.

المطلب الثاني

نظام الحكم

(ف٢٠٤) جاءت المادة الخامسة من النظام الأساسي للحكم ببيان طبيعة نظام الحكم[١] في المملكة العربية السعودية بأنه حكم ملكي، يكون فيه الملك هو رئيس الدولة وحاكمها الأعلى[٢]، ويكون الحكم متوارثاً في أبناء الملك المؤسس

---

(١) استخدمت كلمة (نظام) هنا جرياً على التعبير السائد في الفقه الدستوري لبيان نوع الحكم، ولا يراد بكلمة نظام مدلولها الاصطلاحي المحدد في الوسائل التنظيمية الذي يتمثل في مجموعة القواعد الملزمة.

(٢) حينما يطلق رئيس الدولة في الفقه الدستوري فيقصد به أعلى سلطة في الدولة أيا كانت تسميته ملكاً أو أميراً أو رئيساً أو حاكماً أو أي اسم آخر، وأياً كانت طريقة وصوله إلى الحكم سواء عن طريق الوراثة كما في الأنظمة الملكية، أو عن طريق الانتخابات كما في الأنظمة الجمهورية، أو عن طريق القوة والقهر كما في الأنظمة الدكتاتورية.

ويتمتع رئيس الدولة بامتيازات متعارف عليها يتمثل أهمها فيما يلي:

١ـ تمثيل الدولة.

٢ـ استقلاله وتميزه عن سلطات الدولة الأخرى.

٣ـ المكانة البروتوكولية.

٤ـ الحصانة.

وتختلف الدول في مدى تركز السلطات في يد رئيس الدولة، ويمكن تصنيفها في هذا الشأن إجمالاً إلى المجموعات التالية:

المجموعة الأولى: الأنظمة الديموقراطية:

ومنشأ الفكرة التي تقوم عليها تلك الأنظمة هو الإيمان بالحرية والمساواة أمام القانون، بحيث يتمتع جميع أفراد الشعب على مختلف مستوياتهم ومذاهبهم بالتساوي في الحقوق والواجبات، ومن هنا فإن صاحب السلطة والسيادة هو الشعب، ولما كان من المستحيل أن يشارك جميع أفراد الشعب في إدارة الحكم فقد جعل ذلك إلى مجموعة مختارة من الشعب، وأكثر ما تسود هذه الأنظمة في الدول الغربية، ولها صور عديدة في التطبيق من أهمها:

الصورة الأولى: النظام المجلسي (أو ما يسمى حكومة الجمعية):

ويقوم هذا النظام على جعل السلطات بيد الجمعية المنتخبة (البرلمان)، وهذه الجمعية تمارس السلطات التنفيذية والتنظيمية، وقد تلجأ لدواعي عملية إلى تكوين مجلس لممارسة السلطة التنفيذية =

. . . .

= تحت رقابتها، ويتم انتخاب أعضاء هذا المجلس بصفة دورية من بين أعضاء الجمعية، ويكون لهذا المجلس رئيس مختار من بين أعضائه بصفة دورية، ويعد رئيساً للدولة وممثلاً لها، ومن أشهر الدول التي تأخذ بهذا النظام (سويسرا) .

الصورة الثانية: النظام الرئاسي:

ويقوم هذا النظام على انتخاب أعضاء السلطتين التنفيذية والتنظيمية، وهذا النظام يتمتع بخصائص منها:

١- أن تكون بيد رئيس الدولة السلطة التنفيذية، فهو الذي يختار أعضاءها ليكونوا معاونين ومستشارين له، ولا يشكل منهم مجلس وزراء.

٢- أن الرئيس منتخب من الشعب، فيتمتع بقوة سياسية ومعنوية في مقابل البرلمان.

٣- استقلاله عن البرلمان، فكلاهما منتخب، فلا الرئيس يستطيع حل البرلمان، ولا البرلمان يستطيع إعادة طرح الثقة فيه، فيضطران للتعايش والتعاون معاً.

٤- أمام تساوي السلطتين التنفيذية والتنظيمية تبرز قوة السلطة القضائية باعتبارها حكماً يلتجأ إليه لكبح جماح أي من السلطتين الأخريين.

ومن أشهر الدول التي تأخذ بذلك النظام الولايات المتحدة الأمريكية، كما أنه يأخذ قدراً من خصائص هذا النظام نظام الحكم في جمهورية إيران الإسلامية، حيث ينتخب الشعب البرلمان (مجلس الشورى)، وينتخب رئيس الجمهورية الذي يرتبط به الوزراء من غير تشكيل لمجلس الوزراء فيها، ويتولى حسم ما يقع من خلاف بين السلطتين مجلس يسمى (مجلس تشخيص النظام) .

الصورة الثالثة: النظام البرلماني:

وهو النظام الذي يتوزع فيه الحكم بين السلطتين التنظيمية - ممثلة في البرلمان - والتنفيذية - ممثلة في الحكومة -، وأما رئيس الدولة فلا يقوم بممارسة سلطات فعلية في تسيير دفة الحكم، وإن كانت الدول التي تأخذ بهذا النظام تعطي رئيس الدولة بعض الامتيازات على تفاوت بينها في قدرها وأهميتها، ومن بين تلك الامتيازات:

١- إصدار القوانين بعد إقرارها من السلطة التنظيمية.

٢- توقيع المراسيم.

٣- المصادقة على المعاهدات الدولية.

٤- ترؤس الاحتفالات الرسمية.

٥- منح الأوسمة.

٦- اعتماد ممثلي الدولة في الخارج، وتلقي أوراق اعتماد السفراء الأجانب.

٧- القيادة الشرفية العليا للقوات المسلحة.

٨- تسمية رئيس الوزراء.

عبدالعزيز بن عبدالرحمن الفيصل آل سعود وأبناء الأبناء. ولم يشترط النظام في انتقال الملك التقيد بالسن بحيث ينتقل الحكم إلى الأكبر فالأكبر، وإنما اشترط الأصلح للحكم، بحيث ينتقل الحكم إلى الأصلح لتتم مبايعته على كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم.

(ف٢٠٥) والبيعة تعني عملاً متبادلاً بين الحاكم والمحكوم، فمن الحاكم العمل على تحكيم شرع الله في عباده، ومن المحكومين السمع والطاعة فيما تمت

٩ـ حق العفو الخاص.

١٠ـ حل البرلمان في حالات محدودة دستورياً.

والدول التي تأخذ بهذا النظام قد تكون ملكية ـ وهو الأكثر ـ وتسمى حينئذ بالمملكة الدستورية ـ كما في بريطانيا ـ، وقد تكون رئاسية كما في النمسا. ومن تلك الدول ما يتوسع في امتيازات رئيس الدولة بما قد يشكل مزجاً بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني كما في فرنسا.

المجموعة الثانية: الأنظمة الدكتاتورية:

هذه الأنظمة هي التي تفرض نفسها بالقوة والقهر والغلبة؛ ولذ فإنها تركز جميع السلطات في يد المتغلب سواء كان فرداً أو مجموعة محددة من الأشخاص تسمي نفسها حزباً أو مجلس قيادة أو مجلس ثورة أو ما شابه ذلك، وهي لا تستمد سلطتها من الشعب وإن كانت تحاول تلميع نفسها بإجراء استفتاء أقرب إلى الصورية يهدف إلى تزكيتها إعلامياً ودعائياً، بل قد يصل الأمر ببعضها إلى إجراء ما تسميه إصلاحات دستورية تطرحها للاستفتاء العام، وتتركز هذه الإصلاحات في مزيد من دعم النظام الحاكم أو تمديد أجله أو تجديد فترته. وهذا النظام يسود في كثير من الدول الآسيوية والإفريقية وأمريكا الجنوبية.

المجموعة الثالثة: الأنظمة الاشتراكية:

وتسمى الأنظمة الشيوعية أو الشعبية، وهذه الأنظمة وإن سجلت فشلاً ذريعاً بانهيار النظام السوفيتي ـ رائد الشيوعية ـ إلا أنه لا تزال بعض الدول تأخذ به مثل: الصين وكوريا الشمالية وكوبا.

وتقوم هذه الأنظمة على إخضاع جميع السلطات والمؤسسات للحزب الواحد الحاكم باعتباره النائب عن الشعب، وسلطة الشعب لا تتجزأ.

للتفصيل في أنظمة الحكم توجد العديد من المراجع من أهمها القانون الدستوري (المبادئ العامة) للدكتور زكي محمد النجار، والقانون الدستوري وتطبيقاته في الدول العربية لماجد راغب الحلو، والقانون الدستوري للدكتور عبدالغني بسيوني عبدالله، ونظرات في أنظمة الحكم في الدول النامية للدكتور عبدالحميد متولي.

البيعة عليه[١]، وهذا ما أفصحت عنه هذه المادة، والمادة السادسة «يبايع

---

(١) تعددت المذاهب في الأساس الذي تقوم عليه سلطة الحاكم، ومن أهم تلك المذاهب:

المذهب الأول: المذهب الثيوقراطي، ويعني إرجاع سلطة الحاكم إلى أصل إلهي، فالحاكم مخول من الله السلطة، وهو لا يسأل إلا أمام الله، وقد ساد هذا المذهب أوروبا في القرون الوسطى تحت تأثير رجال الكنيسة لتبرير تفوق سلطة بشرية (سلطة الحاكم) على إرادة بشرية أخرى هي إرادة الشعوب. وهو ما أدى إلى إطلاق سلطة الحاكم، وحرمت على الشعوب مقاومته حتى في حالة أقصى درجات الطغيان.

المذهب الثاني: المذهب الديموقراطي، ويعني إرجاع سلطة الحاكم إلى إرادة الأمة، ويقوم هذا المذهب على نظرية العقد الاجتماعي، بمعنى وجود عقد يتفق فيه الأفراد على الحياة معاً في جماعة، وتتنازل فيه الجماعة عن سلطانها لمن يحكمها وفقاً لشروط معينة تكفل رعاية مصالحهم والحفاظ على حقوقهم وإقامة العدل بينهم، وفي ظل هذا المذهب نشأت نظريات عديدة في طبيعة العقد الاجتماعي، ولكنها كلها تفتقر إلى الواقعية وتقوم على تخيل توافر الرضا بين أفراد المجتمع.

وللتفصيل في هذه المذاهب انظر: عدي زيد الكيلاني تأصيل وتنظيم السلطة في التشريعات الوضعية والشريعة الإسلامية، ص ١٥ وما بعدها.

الدكاترة: سعد عصفور، محسن خليل، عبدالحميد متولي، القانون الدستوري والنظم الوضعية، ص ١٨٦ وما بعدها.

الدكتور فتحي عبدالكريم، الدولة والسيادة في الفقه الإسلامي، ص ١٢٢ وما بعدها.

وأما تأصيل السلطة لدى علماء المسلمين فإن أبرز من تعمق في تأصيلها هو العلامة ابن خلدون في مقدمته ص ٤١-٤٤ وص ١٩٠-١٩١، ويقيمها على حاجة الجماعة إلى وجود وازع يمنع اعتداء بعضهم على بعض، وهذا الوازع هو الحاكم الذي تكون له على الجماعة الغلبة والسلطان، ونشوء السلطة على هذا إنما هي خاصة طبيعية لدى الإنسان، فتجمع الأفراد أمر ضروري لبقاء واستمرار الجماعة.

وانظر: عدي زيد الكيلاني تأصيل وتنظيم السلطة ص ٢٩ وما بعدها، حيث عرض لأقوال بعض الفقهاء والتي تجمع على أن السلطة تقوم على الجمع بين الدين والدولة، فالماوردي يقرر أن الإمامة موضوعة لحراسة الدين وسياسة الدنيا، ثم ذكر ما إذا كانت واجبة بالعقد أم بالشرع (الأحكام السلطانية ص ٥) وابن تيمية يرى أن الشريعة مصدر السلطة، لا طاعة لها إلا إذا كانت وفق الشريعة (السياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية ص ١٨٥، ١٨٦). والغزالي يرى أن الدين والسطان توأمان، فالدين أساس والسلطان حارس، وما لا أساس له فمهزوم، وما لا حارس له فضائع (الاقتصاد في الاعتقاد ص ١١٤).

ثم توسع الكيلاني في عرض تأصيله للسلطة مقيماً لها على أن العبودية لله وحده، والحاكم والمحكوم سواء في ذلك، وإنما طاعة الحاكم واجبة إذا كانت في طاعة الله، ولا حصانة لحاكم من المساءلة إذا حاد عن هذا الطريق، كما يقيمها على أن الإنسان مستخلف من الله سبحانه وتعالى في الأرض فعليه أن يطبق شرع الله تعالى، فإن كان حاكماً فهو يحكم باعتباره مستخلفاً وليس باعتباره مالكاً للسلطة، كما أن المحكومين أيضاً مستخلفون، عليهم واجب مراقبة تطبيق شرع الله فيهم، فهم مأمورون بطاعة أولي الأمر إذا كانت طاعة لله ورسوله، فإن كانت في معصية فلا طاعة لهم؛ لأن حكمهم حكم بشري مقيد بشرع الله، وليس حكماً إلهياً، والبيعة ليست على عبودية المحكوم للحاكم والتبعية المطلقة، وإنما هي متابعة وطاعة في اتباع شرع الله وطاعته، وبهذا يفترق الاستخلاف عن المذهب الثيوقراطي.

المواطنون الملك على كتاب الله تعالى وسنة رسوله، وعلى السمع والطاعة في العسر واليسر والمنشط والمكره».

(ف٢٠٦) وجاء النظام بتحديد أهم وظائف الملك واختصاصاته على النحو التالي:

١- اختيار ولي العهد وإعفاؤه (الفقرة «جـ» من المادة الخامسة).

٢- تنفيذ الأحكام القضائية (المادة الخمسون).

٣- تعيين القضاة وإنهاء خدماتهم (المادة الثانية والخمسون).

٤- رئاسة مجلس الوزراء (المادة السادسة والخمسون).

٥- تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء الأعضاء في مجلس الوزراء وإعفاؤهم (الفقرة «أ» من المادة السابعة والخمسين).

٦- حل مجلس الوزراء وإعادة تكوينه (الفقرة «جـ» من المادة السابعة والخمسين).

٧- تعيين من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة (المادة الثامنة والخمسون).

٨- القيادة العليا للقوات العسكرية كافة، وتعيين الضباط وإنهاء خدماتهم (المادة الستون).

٩- إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب (المادة الحادية والستون).

١٠- اتخاذ ما يراه من الإجراءات السريعة التي تكفل مواجهة الخطر الذي قد ينشأ - لا قدر الله -، ويهدد سلامة المملكة، أو وحدة أراضيها، أو أمن شعبها، ومصالحه، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء مهامها. ولكن لو رأى الملك أن يكون لهذه الإجراءات صفة الاستمرارية فإنه يتخذ بشأنها ما يلزم نظاماً (المادة الثانية والستون).

١١ـ استقبال ملوك الدول ورؤسائها (المادة الثالثة والستون) .

١٢ـ تعيين ممثلي المملكة لدى الدول، وقبول اعتماد ممثلي الدول لدى المملكة (المادة الثالثة والستون أيضا) .

١٣ـ منح الأوسمة (المادة الرابعة والستون) .

١٤ـ حل مجلس الشورى، وإعادة تكوينه (المادة الثامنة والستون) .

١٥ـ دعوة مجلس الشورى ومجلس الوزراء إلى اجتماع مشترك (المادة التاسعة والستون) .

ما سبق هو ما يستنتج من استقراء النظام الأساسي للحكم لصلاحيات الملك باعتباره رئيساً للدولة، إضافة إلى ما له من صلاحيات واختصاصات سواء بحكم مرجعيته للسلطة التنظيمية وذلك عن طريق إصدار مراسيم ملكية بما تقره السلطة التنظيمية أو حسمه فيما يجري فيه خلاف بين فرعيها، أو بحكم رئاسته لمجلس الوزراء كما سيأتي عند الحديث عن نظام مجلس الوزراء، أو بحكم رئاسته للوزراء وإشرافه على شؤون الدولة التنفيذية كما سيأتي عند الحديث عن الأدوات التنظيمية وبالأخص عند الحديث عن الأمر السامي. هذا إضافة إلى ما تقضي به الأنظمة الأخرى من اختصاصات للملك كتعيين أعضاء ديوان المظالم، وأعضاء هيئة كبار العلماء، وأعضاء هيئة التحقيق والإدعاء العام، والأمر بإنفاذ الأحكام الصادرة بالقتل والقطع والرجم .

وقد جاءت المادة الخامسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم أقرب إلى رسم إطار عام لمزاولة الملك لمهامه بما يظهر السلطة الواسعة للملك وضخامة حجم مسؤولياته حيث جاء فيها : « يقوم الملك بسياسة الأمة سياسة شرعية طبقاً لأحكام الإسلام، ويشرف على تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة، وحماية البلاد والدفاع عنها » .

(ف٢٠٧) وأما ولاية العهد فقد جاءت المادة الخامسة من النظام الأساسي للحكم ببيان كيفية اختيار ولي العهد على نحو مختلف عما كان عليه العمل في السابق، فقد كان ولي العهد يتم اختياره بالبيعة له، وأما في هذا النظام فقد اقتصرت البيعة على الملك، وأما ولي العهد فإنه يتم اختياره من قبل الملك، وكما يملك الملك حق اختياره يملك حق إعفائه.

(ف٢٠٨) وأما من حيث واجبات ولي العهد فقد حددها النظام الأساسي للحكم بالآتي:

١- التفرغ لولاية العهد، وما يكلفه به الملك من أعمال (الفقرة «د» من المادة الخامسة).

٢- تولي سلطات الملك عند وفاته حتى تتم البيعة (الفقرة «هـ» من المادة الخامسة)، وقد سبق بيان البيعة في الفقرة (ب) من المادة نفسها[١].

٣- ما يفوضه الملك إليه من بعض صلاحياته (المادة الخامسة والستون)[٢].

٤- النيابة عن الملك في حالة سفره إلى خارج المملكة في إدارة شؤون الدولة ورعاية مصالح الشعب، وذلك على الوجه المبين بالأمر الملكي الذي يصدر بذلك (المادة السادسة والستون).

---

(١) انظر الفقرة (٢٠٥).

(٢) حدثت عدة حالات فوض فيها الملك سلطاته أو بعضاً منها إلى ولي العهد، ومنها تفويض الملك سعود سلطاته إلى ولي عهده الأمير فيصل ـ آنذاك ـ (أم القرى عدد ١٧١١ وتاريخ ٨/٩/١٣٧٧هـ)، كما فوضه أيضاً في مناسبة أخرى (أم القرى العدد ٢٠١٥ وتاريخ ٢١/١١/١٣٨٣هـ). كما حدث تفويض من الملك خالد لولي عهده الأمير فهد ـ آنذاك ـ عام ١٣٩٥هـ، كما حدث أيضاً أن فوض الملك فهد ولي عهده الأمير عبدالله (جريدة الرياض العدد ١٠٠٥٣ وتاريخ ١١/٨/١٤١٦هـ).

المطلب الثالث:

السلطات العامة في الدولة

(ف٢٠٩) جاء النظام الأساسي للحكم بتنظيم السلطات العامة على نحو أكثر وضوحاً وتحديداً، حيث صنفها في مادته الرابعة والأربعين في ثلاث هي :

(١) السلطة القضائية.

(٢) السلطة التنفيذية.

(٣) السلطة التنظيمية.

وهو بهذا التصنيف اتبع ما هو شائع ومشتهر في تنظيمات الدولة المعاصرة، ومع أن هذه السلطات هي الأشهر والأبرز إلاّ أنه تبدو من ورائها سلطة أخرى يتوفر لها قدر من الخصوصية والاستقلال يمكن أن يطلق عليها السلطة الرقابية، وهذه السلطة وإن لم يذكرها النظام الأساسي للحكم عداً ونصاً ضمن تصنيفه للسلطات في المادة المشار إليها إلاّ أنه لم يغفلها وتناولها بالبيان.

ولإضفاء قدر من البيان على هذه السلطات وتحديد أهم معالم تكوينها، واختصاصاتها، وسلطاتها، والعلاقة بينها، فإن ذلك يتم في الفروع التالية :

الفرع الأول:

السلطة القضائية

(ف٢١٠) رسخ النظام الأساسي للحكم مبدأ استقلالية القضاء حينما أكد في المادة السادسة والأربعين على أن القضاء سلطة مستقلة، ولا سلطان على القضاة في قضائهم لغير سلطان الشريعة الإسلامية .

(ف٢١١) ثم أكد على حق التقاضي بالنص في مادته السابعة والأربعين على أن حق التقاضي مكفول بالتساوي للمواطنين والمقيمين في المملكة، وتركت المادة بيان الإجراءات اللازمة لذلك لكي تصدر بنظام، وقد صدر نظام للمرافعات ونظام للإجراءات الجزائية كما صدر نظام ذو صلة بالقضاء وهو نظام المحاماة.

(ف٢١٢) وبينت المادة الثامنة والأربعون المرجع الذي يستند إليه القضاء في المملكة، حيث نصت على أن تطبق المحاكم على القضايا المعروضة أمامها أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، وما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة. وفي هذا النص تأكيد على مبدأ المشروعية بأن تكون الحاكمية لدستور الدولة (الكتاب والسنة) وأن يكون مجرى القضاء عليهما.

وهذه المادة في غاية الأهمية في بيان المصادر التي يستمد منها القضاء أحكامه، وليس مما يحوج إلى بيان هنا رجوع القضاء إلى أحكام الشريعة الإسلامية وفقاً لما دل عليه الكتاب والسنة، إلاّ أن ما هو جدير بالاهتمام وبدراسات مستقلة مستفيضة هو رجوع القضاء إلى ما يصدره ولي الأمر من أنظمة لا تتعارض مع الكتاب والسنة للحكم بموجبها على سبيل الإلزام، وهو ما يعرف بالتقنين فهذا محل جدل عريض وبحوث ودراسات موسعة .

(ف٢١٣) والمادة التاسعة والأربعون حددت جهة التقاضي، وقصرته على جهتين، إحداهما جهة القضاء العام، والأخرى جهة القضاء الإداري، وجعلت للقضاء العام الاختصاص في الفصل في جميع المنازعات والجرائم إلاّ ما يجعل منها لديوان المظالم بموجب نظامه أو أي نظام آخر، وهذا التوزيع للاختصاصات هو ما يعرف بالاختصاص الولائي .

والنظام الأساسي للحكم بحصره الولاية القضائية في جهتين (المحاكم، وديوان المظالم) يسعى إلى القضاء على تشتت مهام القضاء وتوزعها بين العديد من الجهات واللجان التي أوكل إليها اختصاص الفصل والبت في كثير من المنازعات والمخالفات والجرائم بموجب أنظمة خاصة، وذلك بالحكم بما توجبه تلك الأنظمة، وهو وضع استثنائي ناجم عن عدم استقرار فكرة تدوين الأحكام للإلزام بالقضاء بموجبها، مما اضطر المنظم السعودي لأن يكوِّن لكل نظام جهة تتولى النظر في مخالفات أحكامه، وفي النزاعات التي تثور بشأنه .

وجاءت المادة التاسعة والأربعون المشار إليها تكريساً ودعماً لجهود بدأت منذ عام ١٣٩٧هـ، حينما رفع وزير الداخلية اقتراحاً بتكوين لجنة للنظر في توحيد المهام القضائية، فصدر بناءً عليه قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٧ وتاريخ ١٤ / ٩ / ١٤٠١هـ بتوحيد مهام الجهات القضائية، والحد من الوضع الاستثنائي بتوزيع المهام القضائية، مع تهيئة طلبة العلم الشرعي المؤهلين لتولي المهام القضائية لدراسة الأنظمة والتمعن فيها والإشراف على سلطة تنفيذها ومراقبة سلامة تطبيقها. لأن تلك الأنظمة إنما توضع بقصد القيام بالسياسة الشرعية في إصلاح الراعي والرعية بتفصيل الأحكام المنظمة للحوادث والظواهر والسلوكيات والمصالح المتجددة والمتغيرة، وفي قيام القضاء بالنظر فيها وتطبيقها ما يكفل التحقق من مشروعيتها.

وبناءً على هذا النص المشار إليه الوارد في النظام الأساسي للحكم فقد التزمت السلطة التنظيمية في المملكة عدم استحداث أي جهة قضائية مستقلة يكون لها اختصاص ولائي في الجرائم أو المنازعات، وإنما غاية ما يمكنها أن تفعله في سبيل تحقيق وسيلة الإلزام بأحكام النظام أن تنص على تكوين لجنة من المتخصصين يكون من ضمنهم مختصون بالدراسات الشرعية والنظامية للنظر في مخالفات النظام وتقرير العقوبات المالية أو الإدارية المناسبة، مع خضوع قرارها في النهاية لرقابة ديوان المظالم، وقد سبقت الإشارة إلى ذلك في المطلب الثالث من المبحث الأول[١].

(ف٢١٤) وبما أن القضاء يمثل قوام الحكم وبه تستقيم أحوال المجتمع ويستتب أمن الدولة فقد نصت المادة الخمسون على أن «الملك أو من ينيبه معنيون بتنفيذ الأحكام القضائية» فجعلت بذلك من مهمة أعلى مسؤول في الدولة القيام على تنفيذ الأحكام الشرعية، وأن يلزم بذلك من ينوب عنه في الأقاليم والأجهزة الحكومية من أمراء المناطق وأجهزة الأمن وغيرها.

(ف٢١٥) وفي سبيل القيام على رعاية شؤون القضاء على وجه الحياد والاستقلال فقد نصت المادة الحادية والخمسون على تكوين المجلس الأعلى للقضاء.

وركزت المادة الثانية والخمسون على استقلالية القضاء بربط تعيينهم وإنهاء خدماتهم بالملك مباشرة بناءً على اقتراح من المجلس الأعلى للقضاء .

(ف٢١٦) ونظراً للارتباط القوي بين الادعاء والقضاء فقد نص النظام في مادته الرابعة والخمسين على إنشاء هيئة التحقيق والادعاء العام، ويتم بيان ارتباطها وتنظيمها واختصاصاتها بنظام.

---

(١) الفقرتين (١٦٥، ١٦٦).

ونظراً إلى أن السلطة القضائية ليست موضوعاً لهذا البحث فيكتفى بهذا العرض المقتضب لأهم معالمها بحسب ما نص عليه النظام الأساسي للحكم، إضافة إلى ما سبق أن ورد وما سيرد من إشارات عارضة إلى هذه السلطة في المواطن التي تقتضيها في هذا البحث للوفاء بموضوعه الذي يتركز في السلطة التنظيمية.

الفرع الثاني:

السلطة التنفيذية

(ف٢١٧) جعل النظام رئاسة السلطة التنفيذية للملك حيث نصت المادة السادسة والخمسون على أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء الذي له صلاحيات واسعة فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق فيما بينها بحسب ما ينص عليه نظامه.

وللملك بحكم رئاسته للسلطة التنفيذية حق تعيين نوابه والوزراء الأعضاء في مجلس الوزراء الذين يعتبرون بمقتضى المادة السابعة والخمسين مسؤولين بالتضامن أمامه عن تطبيق الشريعة الإسلامية، والأنظمة، والسياسة العامة للدولة. كما جعلت له المادة الثامنة والخمسون حق تعيين من في مرتبة الوزراء ونواب الوزراء ومن في المرتبة الممتازة، وباعتبار هؤلاء رؤساء على الوزارات والمصالح والمؤسسات التنفيذية فإنهم مسؤولون أمام رئيس مجلس الوزراء عن أعمال جهاتهم التي يرأسونها.

وقد أوكل النظام الأساسي للحكم تنظيم أوضاع شاغلي المراتب السياسية والعليا المشار إليها لنظام خاص بهم. وهذا ما هو حاصل فعلاً كما تقدم[1].

(ف٢١٨) وأما شاغلو الوظائف التنفيذية من القائمين على تأدية الخدمة المدنية فقد أوكلت المادة التاسعة والخمسون للأنظمة الخاصة بهم تنظيم شؤونهم، ومع صدور نظام للخدمة المدنية فقد صدر أيضاً نظام بإنشاء مجلس الخدمة المدنية، وله صلاحية تنظيمية على الوجه المبين في نظامه[2]، وكذلك القائمون

---

(١) في الفقرتين (١٧٠, ١٧١).

(٢) انظر الفقرة (١٣٧).

على تأدية الخدمة العسكرية صدرت بتنظيم أوضاعهم أنظمة خاصة بهم على ما تقدم بيانه[١]، إلاّ أن الضباط منهم يخضع تعيينهم وإنهاء خدماتهم لأمر الملك باعتباره القائد الأعلى للقوات العسكرية كافة كما هو مقتضى المادة الستين.

هذه أهم ملامح السلطة التنفيذية حسبما رسمها النظام الأساسي للحكم، وبما أن هذه السلطة ليست موضوعاً لهذا البحث مثلها في ذلك السلطة القضائية على ما تقدم[٢] فيكتفى بهذا مع ما تفرضه طبيعة البحث من إشارات عارضة إلى هذه السلطة في المواضع التي تقتضيها.

---

(١) في الفقرة (١٣٢) وما بعدها.

(٢) في الفرع الأول السابق.

الفرع الثالث

السلطة التنظيمية

(ف٢١٩) تعد السلطة التنظيمية أهم مظاهر سيادة الدولة، وبها يتحدد منهج الدولة ومسلكها العام وسياساتها في رعاية الحقوق والمصالح، ويتشكل وفقاً لها هيكل الدولة وأجهزتها ومؤسساتها، وقد جاء النظام الأساسي للحكم بتحديد أهم المعالم الرئيسية للسلطة التنظيمية الذي جعل لها الاختصاص بوضع الأنظمة واللوائح، مع تحديد الهدف الذي تتغياه، والمرجعية التي تتقيد بها وتستند إليها، فحدد هدفها بما يحقق المصلحة ويرفع المفسدة في شؤون الدولة، وقيدها بمرجعية واحدة لا تتعداها ولا تتخطاها وهي قواعد الشريعة الإسلامية. فنصت المادة السابعة والستون على أن : « تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، فيما يحقق المصلحة، أو يرفع المفسدة في شؤون الدولة، وفقاً لقواعد الشريعة الإسلامية، وتمارس اختصاصاتها وفقاً لهذا النظام ونظامي مجلس الوزراء ومجلس الشورى ».

(ف٢٢٠) ومن الأمور الجديدة التي جاء بها النظام الأساسي للحكم إسناده السلطة التنظيمية إلى جهتين هما مجلس الوزراء ومجلس الشورى، كما يتضح من المادة السابعة والستين من النظام الأساسي للحكم المذكورة آنفاً ومن نظاميهما، واللذين سنفرد لكل منهما فصلاً مستقلاً باعتبارهما يمثلان قطبي السلطة التنظيمية موضوع هذا البحث[١]، ويضم إليهما الملك باعتبار اشتراط موافقته على ما تصدره تلك السلطة إما بصفة مراسيم ملكية موقعة منه كما في الأنظمة والاتفاقيات ونحوها مما سيأتي بيانه في الأدوات التنظيمية[٢]، وإما بصفة

---

(١) حيث سيخصص لمجلس الشورى الفصل الثاني، ولمجلس الوزراء الفصل الثالث.

(٢) في الفصل الخامس.

موافقة غير موقعة منه وإنما بتبليغ من الجهة المعنية بالتبليغ عنه كما في اللوائح وغيرها من الموضوعات الأخرى وفقاً لما جاء في المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء.

ونظراً لاشتراك المجلسين في الاختصاص بالسلطة التنظيمية فقد يجتمعان في اجتماع مشترك عندما يرى الملك الحاجة إلى ذلك، كما أشارت إلى ذلك المادة التاسعة والستون، وصيغة النص وإن لم تكن صريحة في أن الاجتماع يتم برئاسة الملك، إلاّ أن هذا هو ما تقتضيه رئاسة الملك لأحد المجلسين.

(ف٢٢١) كما رسمت المادة السبعون للسلطة التنظيمية أداة إصدار الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات بأن تتم بمراسيم ملكية، وهي المسائل التي تعد ركيزة العمل التنظيمي.

(ف٢٢٢) كما أوجبت المادة الحادية والسبعون نشر الأنظمة حتى يتحقق علم الكافة بها وتقوم عليهم الحجة بالعمل بها، ولذا فإن نفاذها والإلزام بها يكون من تاريخ نشرها بحيث لا يقبل من أحد الاحتجاج بالجهل بها، وذلك إلاّ إذا نص على تاريخ آخر والذي غالباً ما يكون متأخراً عن تاريخ النشر، حتى تكون هناك فرصة للاستعداد والتحضير والتهيئة لتطبيقها.

ويندر جداً أن يكون تاريخ نفاذها يبدأ من تاريخ إصدارها حينما لا يترتب عليها إلزام للكافة، وقد تكون بأثر رجعي أي من تاريخ سابق على إصدارها حينما يكون في ذلك مصلحة.

(ف٢٢٣) ومع أن السلطة التنظيمية محصورة في الفرعين المذكورين (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، إلاّ أن هناك جهة ذات أهمية بالغة في العمل التنظيمي تمثل المرجع المعتبر فيما قد يشكل من الحادثات والنوازل والوقائع

والمتغيرات بحيث يستجلى منها الرأي الشرعي فيما عرض، وهي هيئة العلماء المؤهلة للإفتاء، وهذا ما أكدت عليه المادة الخامسة والأربعون .

وبما أن هذا البحث بكامله خاص ببيان هذه السلطة، فإن هذا الفرع هو جزء من استعراض مجمل لموضوع السلطات الثلاث في الدولة في هذا الفرع والفرعين قبله، والفرع التالي الخاص بالسلطة الرقابية .

الفرع الرابع:

السلطة الرقابية

(ف٢٢٤) إن ما تنتجه السلطة التنظيمية يظل بحاجة إلى مراقبة السير بمقتضاه وحسن تطبيقه والتقيد به وصولاً إلى تحقيق النتائج والأهداف المبتغاة من وراء العمل التنظيمي وهو الحفاظ على المصالح العامة للدولة وشعبها، وهذا ما أكد عليه النظام الأساسي للحكم مفرداً له الباب الثامن منه بعنوان (أجهزة الرقابة) متضمناً المادة التاسعة والسبعين ونصها : « تتم الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها، والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، ويتم التأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء .

ويبين النظام جهاز الرقابة المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته » .

والمادة الثمانين ونصها : « تتم مراقبة الأجهزة الحكومية، والتأكد من حسن الأداء الإداري، وتطبيق الأنظمة. ويتم التحقيق في المخالفات المالية والإدارية، ويرفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء. ويبين النظام الجهاز المختص بذلك، وارتباطه، واختصاصاته » .

(ف٢٢٥) وقد تمثلت السلطة الرقابية بعدد من الأجهزة الحكومية من أبرزها : ديوان المراقبة العامة، هيئة الرقابة والتحقيق، وزارة الخدمة المدنية، وزارة المالية والاقتصاد الوطني، مؤسسة النقد العربي السعودي. كما أن لكل من مجلس الوزراء ومجلس الشورى دوراً رقابياً سيأتي الحديث عنه في موضعيهما، وهذه أجهزة تمارس الرقابة العامة والشاملة على مختلف الأجهزة الحكومية وفقاً للأنظمة والتعليمات الموضوعة بهذا الشأن .

(ف٢٢٦) إضافة إلى هذه الرقابة على أداء الأجهزة الحكومية من خارجها وتسمى الرقابة الخارجية، فإنه توجد رقابة على أداء هذه الأجهزة من داخلها، وتسمى الرقابة الداخلية، ولا يخلو أي تنظيم داخلي لكل جهاز من تنظيم هذه المهمة، إضافة إلى التأكيد عليها بعدة أوامر سامية منها ما جاء في الأمر السامي التعميمي رقم ٧/م/٢٢٣٠١ وتاريخ ٢/١٠/١٤٠١هـ الذي أكد على ضرورة ترسيخ وتقوية فكرة الرقابة الذاتية لدى جميع الأجهزة الحكومية التي تمارس من قبل المسؤولين فيها على مرؤوسيهم، ونص على إجراءات يتعين على الوزير ورئيس المصلحة الحكومية ووكلاء الوزارة اتخاذها لهذا الغرض كالقيام بزيارات مفاجئة على إدارات الجهاز وأقسامه، وتحديد ساعة على الأقل في اليوم لاستقبال المواطنين والاستماع إلى شكاواهم، ووضع معدلات زمنية للإنجاز. وتم التأكيد على هذا بالأمر السامي التعميمي رقم ١٠٢٥٢ وتاريخ ٢/٥/١٤٠٣هـ والذي نص على متابعة المقصرين ومحاسبتهم، وقصر المزايا الوظيفية على المجدين.

ونظراً لتخصص هذا البحث في السلطة التنظيمية فإن الخوض في السلطة الرقابية يخرج عنه إلاّ بقدر ما يدخل في اختصاصات السلطة التنظيمية من وظيفة رقابية.

الفرع الخامس:

العلاقة بين السلطات

(ف٢٢٧) تتشكل الدولة الحديثة من ثلاث عناصر: الشعب، والإقليم، والسلطة الحاكمة، فالشعب والإقليم لا يكفيان لقيام دولة فقد يوجد شعب مقسم بين عدة دول، وقد توجد عدة شعوب في دولة واحدة، وكذا الإقليم قد يتوزع بين عدة دول، وقد تتكون دولة من عدة أقاليم، فلا تكتمل مقومات الدولة الحديثة بهذين العنصرين فقط ما لم تسوّد بالعنصر الثالث وهو السلطة الحاكمة.

(ف٢٢٨) وتقسم السلطة الحاكمة بدورها إلى ثلاث سلطات هي: السلطة القضائية، والسلطة التنفيذية، والسلطة التنظيمية، وفقاً لما قررته المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، وقد سبق بيانها في الفروع الثلاثة السابقة مع السلطة الملحقة بها وهي السلطة الرقابية.

(ف٢٢٩) ويأتي هذا التقسيم للسلطة الحاكمة أخذاً بمبدأ توزيع السلطات على عدة هيئات حاكمة، بما يمنع تركيز جميع السلطات في يد واحدة، سواء كانت فرداً أو هيئة، وذلك لأنه من متطلبات الدولة الحديثة التي يستحيل أن يقوم بأعبائها فرد واحد أو هيئة واحدة، وقد استتبع هذا التوزيع فكرة وضع حدود لكل هيئة من الهيئات الحاكمة المتعددة وتعيين سلطات كل منها

(ف٢٣٠) وقد تبلورت هذه الفكرة في البداية بصورة حادة عرفت بمبدأ (الفصل بين السلطات)، بمعنى استقلال كل سلطة عن الأخرى، بحيث تؤدي كل منها وظيفتها بحيادية، مع الاقتصار على اختصاصاتها من غير تدخل في السلطة الأخرى، فالسلطة التشريعية تصدر القوانين، والسلطة التنفيذية تتولى

تطبيق هذه القوانين والعمل على تنفيذها، والسلطة القضائية تتولى الفصل في النزاعات التي تثور من جراء تطبيق هذه القوانين. وهذا الفصل كان بهدف منع كل سلطة من الاعتداء على الأخرى، إلاّ أن وضع مبدأ الفصل بين السلطات موضع التطبيق العملي لم يكن بالسهولة التي كان يعرض بها نظرياً، فهذا الفصل لم يمنع الاستبداد، حيث قد تستبد إحدى الهيئات في استعمال صلاحياتها، وتفرط في استخدامها، مما يؤدي إلى قيام هيئات استبدادية، كما أنه لم يمنع من اعتداء بعض السلطات على بعض، لوجود أمور مشتبهات، ولتداخل الصلاحيات.

(ف٢٣١) ولما شاب مبدأ (الفصل بين السلطات) من صعوبات تم العدول عن هذا المبدأ إلى الأخذ بمبدأ تعاون السلطات عن طريق تنظيم العلاقة فيما بينها، بحيث تتم ممارسة السلطات مشاركة بين الهيئات الحاكمة بما يمنع استبداد كل منها، وهذا ما أكدت عليه المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم بالنص على أن : «تتعاون هذه السلطات في أداء وظائفها، وفقاً لهذا النظام وغيره من الأنظمة، والملك هو مرجع هذه السلطات».

وبهذا تلافى النظام تعقيدات مبدأ الفصل بين السلطات وإشكالاته، وحدد العلاقة بين هذه السلطات بأنها تعاونية، وجعل لها مرجعاً واحداً هو الملك لكفالة التنسيق بينها.

وقد تقدم في الفروع السابقة استعراض أهم ملامح هذه السلطات ومهامها وفقاً لما قرره النظام الأساسي للحكم بما يكشف عن الوجه العام للعلاقة بين هذه السلطات، وبخاصة فيما يتعلق باستقلال السلطة القضائية، والتزام السلطة التنفيذية بتطبيق الأنظمة وما تقرره السلطة التنظيمية، وبتنفيذ الأحكام القضائية، ووسائل الرقابة على تلك السلطة ومراقبتها.

كما أن نظامي مجلس الشورى ومجلس الوزراء قد نظما العلاقة فيما بينهما على ما سيأتي بيانه[١]، وكذا علاقتهما بالسلطات الأخرى.

(ف٢٣٢) ويلحظ عند التدقيق في الاختصاصات الموكلة لمجلس الوزراء - على ما سيأتي بيانه[٢]- مبلغ الخلط بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية، حيث يجمع المجلس بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية.

وفي ثنايا كثير من الأنظمة بيان لبعض جوانب العلاقة فيما بين هذه السلطات بحسب المجالات التي تختص بها هذه الأنظمة.

---

(١) في الفصل الرابع.

(٢) في الفصل الثالث.

المطلب الرابع:

الحقوق والواجبات العامة

(ف٢٣٣) يعطي وصف (العامة) هنا معنى تبادلياً فيما بين الحقوق والواجبات حيث أنه ما من حق إلاّ ويقابله واجب، فما هو حقوق عامة للمواطنين يمثل واجبات عامة على الدولة، وما هو واجبات عامة على المواطنين تمثل حقوقاً لدولتهم عليهم، وهذه الحقوق والواجبات المتبادلة تمثل أهم مرتكز تستقيم عليه وبه السلطة، ذلك لأن السلطة التي تعتمد على فرض نفسها بالقوة وحدها سرعان ما تنهار، كما هو حال دولة عظمى قامت على مبدأ سيادة الدولة على كل مقدرات المجتمع ومقوماته فيما اشتهر بالنظام الشيوعي، ولكن حينما تعطي السلطة المجتمع بقدر ما تأخذ منه معترفة بحقوقه عليها فإنه يسلّم لها بالسلطة من منطلق إيمانه بارتباط مصالحه بها .

وقد أجمل النظام الأساسي للحكم هذه الحقوق والواجبات العامة تاركاً تفصيلاتها للأنظمة، وأهم هذه الحقوق والواجبات ما يأتي :

(ف٢٣٤) أولاً : الحفاظ على مقومات المجتمع الأسرية والاجتماعية :

جاء النظام بتحديد أهم المبادئ التي يقوم عليها المجتمع السعودي وما يجب للحفاظ عليها بما يحقق قيام دولة متماسكة، وذلك على نحو ما أوضحته المواد التاسعة والعاشرة والحادية عشرة والثانية عشرة والثالثة عشرة .

(ف٢٣٥) ثانياً: احترام الحقوق الخاصة:

ويتمثل ذلك في توظيف الحقوق الخاصة فيما يؤدي وظيفة اجتماعية، وتقوم هذه الحقوق على احترام الملكية، ورأس المال، والعمل، باعتبارها مقومات أساسية في الكيان الاقتصادي والاجتماعي، ويجب ممارستها بما يؤدي وظيفة اجتماعية وفق الشريعة الإسلامية، كما تقضي بذلك المادة السابعة عشرة .

كما يتمثل في كفالة الدولة حرية الملكية الخاصة، وحرمتها، كما قررته المادة الثامنة عشرة، ولذا منعت وحرمت أن ينزع من أحد ملكه إلاّ للمصلحة العامة، بشرط تعويضه تعويضاً عادلاً .

كما حظرت المادة التاسعة عشرة المصادرة العامة للأموال، وهو ما يعرف بالتأميم، وأحاطت المصادرة الخاصة للأموال بضمانات قضائية .

وقيدت المادة العشرون فرض الرسوم والضرائب بقيود قوية من وجود حاجة مقتضية، وعلى أساس من العدل، وذلك منعاً لتحميل المواطنين أعباء مالية إلاّ بقدر ما تقتضيه المصلحة العامة.

وفرضت المادة الحادية والعشرون على الدولة القيام بركن من أركان الإسلام، وهو جباية الزكاة التي هي حق لفقراء المجتمع على أغنيائه في أموالهم الخاصة .

(ف٢٣٦) ثالثاً: الحفاظ على الموارد والثروات والأموال العامة:

لقد قرر النظام الأساسي للحكم عدداً من المبادئ التي يقصد منها الحفاظ على موارد الدولة وثرواتها وأموالها باعتبارها حقوقاً عامة يجب تسخيرها لخدمة العموم واستخدامها لمصلحتهم.

فقررت المادة الرابعة عشرة ملكية الدولة لجميع الثروات التي أودعها الله في باطن الأرض أو في ظاهرها أو في المياه الإقليمية في النطاق البري والبحري الذي يمتد إليه اختصاص الدولة، وجميع موارد تلك الثروات، وأن وسائل استغلال هذه الثروات وحمايتها وتنميتها يجب أن تكون في سبيل تحقيق مصلحة الدولة وأمنها واقتصادها .

ولذا فلا يجوز منح امتياز أو استثمار مورد من موارد البلاد العامة إلاّ بحسب ما يقرر نظاماً حسبما قررته المادة الخامسة عشرة .

وقررت المادة السادسة عشرة للأموال العامة حرمتها بما يوجب على الدولة حمايتها، ويوجب على المواطنين والمقيمين المحافظة عليها .

وأوضحت المادة الثانية والسبعون سبل الحفاظ على إيرادات الدولة بحيث يتم تسليمها إلى الخزانة العامة للدولة، ويجري قيدها وصرفها بموجب الأصول المقررة نظاماً .

كما منعت المادة الثالثة والسبعون الالتزام بدفع مال من الخزانة العامة إلاّ بمقتضى أحكام الميزانية، وإذا لم تتسع بنود الميزانية وجب أن يكون بموجب مرسوم ملكي .

كما منعت المادة الرابعة والسبعون بيع أموال الدولة أو إيجارها أو التصرف فيها إلاّ بحسب ما يقرره النظام .

ولما للنقد والمصارف والمقاييس والمكاييل والموازين من أهمية في الحفاظ على الاقتصاد الوطني فقد أعطتها المادة الخامسة والسبعون حماية نظامية .

ونظمت المواد السادسة والسبعون والسابعة والسبعون والثامنة والسبعون الميزانية العامة للدولة، التي تطبق أيضاً على ميزانيات الأجهزة ذوات الشخصية المعنوية العامة، كما قررت وسيلة التحقق من وجوه الصرف عن طريق إعداد حساب ختامي .

وللتأكد من الحفاظ على المال العام قررت المادة التاسعة والسبعون الرقابة اللاحقة على جميع إيرادات الدولة ومصروفاتها والرقابة على كافة أموال الدولة المنقولة والثابتة، والتأكد من حسن استعمال هذه الأموال والمحافظة عليها، ورفع تقرير سنوي عن ذلك إلى رئيس مجلس الوزراء .

(ف٢٣٧) رابعاً: الواجبات والحقوق الدولية:

لم يقتصر النظام الأساسي على بيان الحقوق والواجبات العامة الداخلية (الوطنية)، وإنما أضاف إليها بيان الحقوق والواجبات الخارجية (الدولية)، والمجملة فيما يأتي:

١ـ حماية عقيدة الإسلام بما تشيعه من مبادئ تقوم على نشر الخير والسلام، والقيام بواجب الدعوة إلى الله تعالى بالحكمة والموعظة الحسنة (المادة الثالثة والعشرون).

٢ـ إعمار الحرمين الشريفين، وخدمتهما، وتوفير الأمن والرعاية لقاصديهما من كل فجاج العالم، وتمكينهم من أداء الحج والعمرة والزيارة بيسر وطمأنينة (المادة الرابعة والعشرون).

٣ـ الاهتمام بعلاقات الدولة بغيرها من الدول، سواء على المستوى العربي والإسلامي بالحرص على تحقيق آمال الأمة العربية والإسلامية في التضامن وتوحيد الكلمة، أو على المستوى الدولي عامة في تقوية العلاقات بالدول الصديقة (المادة الخامسة والعشرون).

٤ـ احترام الدولة لارتباطاتها مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات حسبما أكدت عليه المادة الحادية والثمانون بحيث لا يخل تطبيق هذا النظام باستمرار مفعولها.

(ف٢٣٨) خامساً: توفير الرعاية الصحية والاجتماعية:

١ـ فرضت المادة الحادية والثلاثون على الدولة العناية بالصحة العامة، وتوفير الرعاية الصحية لكل مواطن.

٢ـ ألزمت المادة الثانية والثلاثون الدولة بالعمل على المحافظة على البيئة، وحمايتها، وتطويرها، ومنع التلوث عنها.

٣ـ تحقيقاً للأمن الاجتماعي أوجبت المادة السابعة والعشرون على الدولة كفالة حق المواطن وأسرته في حالة الطوارئ، والمرض، والعجز، والشيخوخة، كما أوجبت دعم نظام الضمان الاجتماعي، وتشجيع المؤسسات والأفراد في الأعمال الخيرية.

٤ـ بما أن من أهم مقومات المجتمع العمل فقد أوجبت المادة الثامنة والعشرون على الدولة أن تيسر مجالات العمل لكل قادر عليه، وأن توفر حماية متوازنة للعامل وصاحب العمل.

(ف٢٣٩) سادساً: توفير الأمن:

١ـ ألزمت المادة الثالثة والثلاثون الدولة بإنشاء القوات المسلحة، وتجهيزها، من أجل الدفاع عن العقيدة، والحرمين الشريفين، والمجتمع، والوطن. وكما أن هذا واجب على الدولة فهو واجب متبادل بين الوطن والمواطن حيث أوجبت المادة الرابعة والثلاثون على كل مواطن الدفاع عن العقيدة الإسلامية، والمجتمع، والوطن.

٢ـ ألقت المادة السادسة والثلاثون على عاتق الدولة عبء توفير الأمن لجميع مواطنيها والمقيمين على إقليمها، ومنعت تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه إلاّ إذا قام ما يوجب ذلك ويسوغه بمقتضى الأحكام المقررة.

٣ـ ترسيخاً للشعور بالأمن فرضت المادة السابعة والثلاثون للمساكن حرمتها، ومنعت دخولها بغير إذن صاحبها، ومنعت تفتيشها إلاّ إذا قام سبب يسوغ ذلك حسبما تقرره الأنظمة.

٤ـ وبما أن أهم عوامل ترسيخ الأمن والطمأنينة والحفاظ على الحقوق هو فرض عقوبات على التعدي والعدوان فقد قررت المادة الثامنة والثلاثون فرض العقوبات على ارتكاب المحظورات ردعاً وزجراً، ولكن بما لا يتجاوز الوظيفة

العقابية، بحيث تقتصر العقوبة على الشخص الفاعل ولا تتعداه إلى غيره، كما أنها لا تكون إلاّ على ارتكاب ما هو محذور شرعاً أو نظاماً.

٥ـ ومن مظاهر الأمن والحفاظ على خصوصية الأفراد كفالة الأمن للمراسلات البرقية والبريدية، والمخابرات الهاتفية، وغيرها من وسائل الاتصال ؛ فمنعت المادة الأربعون مصادرتها، وتأخيرها، والاطلاع عليها، والاستماع إليها إلاّ عندما تسوّغ المصلحة العامة الراجحة على المصلحة الخاصة أياً من هذه الإجراءات وحسبما يقرره النظام.

(ف٢٤٠) سابعاً: توفير التعليم ووسائل الثقافة:

١ـ أوجبت المادة التاسعة والعشرون على الدولة رعاية العلوم والآداب والثقافة، والعناية بتشجيع البحث العلمي، وصون التراث الإسلامي والعربي، والإسهام في الحضارة العربية والإسلامية والإنسانية، وذلك لخلق امتداد لثقافة المجتمع وحضارته وتحقيق تفاعله مع المجتمعات الأخرى من غير نيل من هويته.

٢ـ بما أن أول ما أمتن الله به على خلقه التعليم، وبما أن أخطر ما يجني به المرء على نفسه الأمية والجهل ؛ فقد أوجبت المادة الثلاثون على الدولة توفير التعليم العام، وألزمتها بمكافحة الأمية.

(ف٢٤١) ثامناً: حماية حقوق المقيمين:

١ـ ألزم النظام في مادته السادسة والعشرين الدولة بأن تحمي حقوق الإنسان وفق أحكام الشريعة الإسلامية أياً كان، سواء من مواطنيها أو غيرهم، وتساوي الدولة على إقليمها بين المواطنين وغيرهم من المقيمين في الحقوق العامة وبخاصة فيما يتعلق بحقهم بتوفير الأمن لهم بكل مظاهره كما تقدم ذكره في البند (خامساً)، ولم يميز النظام بين المواطنين والمقيمين إلاّ في الحدود التي تقتضيها المصالح العليا للوطن، وحسب الأعراف الدولية، وبقدر مقتضيات

التوطن والاستقرار والواجبات الوطنية التي يتحملها المواطن، وذلك بحسب ما تقرره الأنظمة في هذا الشأن، والمعيار المادي في التفريق بين ما هو وطني وغيره هو الجنسية حسب المادة الخامسة والثلاثين من النظام.

هذا ومما يلاحظ أن النظام الأساسي لم يستخدم كلمة (أجنبي) في الدلالة على غير السعودي، وإنما استخدم كلمة (المقيم).

وفي مقابل ما تلتزم به الدولة من حماية المقيمين على إقليمها فإن عليهم الالتزام بأنظمتها، ومراعاة قيم المجتمع السعودي، واحترام تقاليده ومشاعره (المادة الحادية والأربعون) .

٢ـ بما أن الدولة قد تواجه حالات لا تكون الإقامة فيها اختيارية، أو مرغوباً فيها ؛ فقد نصت المادة الثانية والأربعون على مواجهتها بما لا يهدد حقوق الإنسان، ولا يتعارض مع المصلحة العامة ؛ فأتاحت للدولة منح حق اللجوء السياسي إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، ولها إبعاد المجرمين العاديين وتسليمهم بحسب ما تقرره الأنظمة والاتفاقيات الدولية.

(ف٢٤٢) تاسعاً: فتح أبواب الشكاية والتظلم:

إضافة إلى ما قرره النظام من سبل حماية الحقوق من قضاء، وجهات تنفيذ، وغير ذلك مما سبق أو سيأتي بيانه ؛ فقد فتح النظام الأساسي للحكم مجلس الملك ومجلس ولي العهد لكل مواطن ولكل من له شكوى أو مظلمة، كما قررته المادة الثالثة والأربعون، التي قررت أيضاً لكل فرد حق مخاطبة السلطات العامة فيما يعرض له من الشؤون، وبهذا يمتنع غلق أي باب في مواجهة المواطنين وذوي الحاجات والشكايات، فاستقبالهم والاستماع إليهم وتلقي شكاواهم وعرائضهم ومقترحاتهم وآرائهم هو حق دستوري لهم، وعلى جميع أجهزة الدولة ومؤسساتها النظر فيما يتقدمون به والقيام بما تقتضيه الأنظمة والتعليمات تجاهه.

(ف٢٤٣) عاشراً: مواجهة الأوضاع الطارئة والاستثنائية:

منعاً لتعرض الدولة ومواطنيها والمقيمين فيها لأخطار غير متوقعة، وحوادث طارئة، بما ينذر بخطر يهدد كيان الدولة، وسلامتها، ووحدة أراضيها، أو يهدد مقومات المجتمع، أو أمنه، أو مقدراته، فقد أعطت المادة الحادية والستون والمادة الثانية والستون الملك حق إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة والحرب، واتخاذ الإجراءات السريعة التي تكفل مواجهة هذا الخطر والحفاظ على سلامة البلد والمواطنين والمقيمين.

الفصل الثاني

نظام مجلس الشورى

(ف٢٤٤) يعد مجلس الشورى هيئة دستورية تمثل دعامة هامة من الدعائم التي يقوم عليها الحكم في المملكة العربية السعودية، فالشورى مبدأ شرعي مقرر سلفاً بالنص عليه في الدستور الذي يحكم المملكة العربية السعودية (الكتاب والسنة)، وأكد عليه الملك عبدالعزيز في بداية حكمه.

(ف٢٤٥) وكان مجلس الشورى أول المؤسسات التي قام الملك بتنظيمها وتكوينها على نحو متفاعل مع متطلبات بداية الحكم، إلى أن استقر تنظيمه بالنظام الصادر عام ١٣٤٧هـ، وكان له في البداية الدور الأكبر في العملية التنظيمية، أنتج العديد من القرارات المؤثرة في المسيرة التنظيمية، إلاَّ أن دوره لم يستمر بهذه القوة حيث بدأ دوره في الانحسار والتواري شيئاً فشيئاً مع ظهور أجهزة أخرى، لها مشاركة في العمل التنظيمي كمجلس الوكلاء، ومن ثم مجلس الوزراء، وإن ظل يظهر له بعض الأثر إلى حد ما، ومن ذلك قراره رقم ٢٠٠ وتاريخ ٢١ / ١١ / ١٣٧٣هـ الذي صدر بالموافقة عليه قرار مجلس الوزراء رقم ١١ في غرة محرم ١٣٧٤هـ بتحديد عقوبات تهريب المواد المخدرة والاتجار بها وتعاطيها، وقراره رقم ٦٠ وتاريخ ١٣ / ٥ / ١٣٧٧هـ الذي صدر بالموافقة عليه قرار مجلس الوزراء رقم ٧٢ في ٢١ / ٥ / ١٣٧٨هـ بعدم وجود تعارض بين المادتين العاشرة من نظام تعرفة الحج والمادة الخامسة والأربعين من نظام الإقامة، إلى أن توارى دوره تقريباً خلف نظام مجلس الوزراء عقب صدور نظام هذا الأخير عام ١٣٧٧هـ الذي جمع بين السلطتين التنظيمية والتنفيذية[١]، ومع أن دوره العملي غاب منذ ذلك الحين إلاَّ

---

(١) في رصد مسيرة مجلس الشورى وقراراته وإنجازاته وتشكيلاته في جميع مراحله، انظر (مسيرة الشورى في المملكة العربية السعودية) للدكتور / عبدالرحمن بن علي الزهراني، من مطبوعات مجلس الشورى.

أنه ظل من الناحية النظامية قائماً، وظلت فكرة تنشيطه تطفو إلى العلن كلما جاءت مناسبة للحديث عن برنامج التطوير التنظيمي إلى أن وجدت هذه الفكرة فرصتها في التجسيد عندما أعاد النظام الأساسي للحكم في المادة الثامنة التأكيد على هذا المبدأ ورسم الطريق لتنفيذه في المادة الثامنة والستين منه التي جاء فيها ما نصه : « ينشأ مجلس للشورى، ويبين نظامه طريقة تكوينه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، واختيار أعضائه. وللملك حل مجلس الشورى وإعادة تكوينه».

(ف٢٤٦) فصدر نظام مجلس الشورى الجديد بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ وتاريخ ٢٧ /٨ / ١٤٢١هـ متضمناً هذه المعالم العامة للمجلس التي نصت عليها المادة المشار إليها، وليحل محل مجلس الشورى الذي سبق بيانه في الباب التمهيدي[١]، حيث نصت الفقرة (ثانياً) من الأمر الملكي المشار إليه على أن « يحل هذا النظام محل نظام مجلس الشورى الصادر في عام ١٣٤٧هـ...»، ليعود إلى واجهة السلطة التنظيمية بقوة متميزاً بجملة من الخصائص التي تجعل له الدور البارز في العمل التنظيمي، ومن أهم معالم هذا النظام ما يأتي :

١- تكوين المجلس.

٢- اختصاصاته.

٣- سير أعماله.

وتفصيل القول في هذه المعالم في ثلاثة مباحث :

المبحث الأول: تكوين المجلس.

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس.

المبحث الثالث: سير أعمال المجلس.

---

(١) في المبحث الأول من الفصل الثاني من الباب التمهيدي (الفقرة ٢٠ وما بعدها).

المبحث الأول:

تكوين المجلس

(ف٢٤٧) جاء نظام مجلس الشورى متميزاً بعدد من الخصائص من حيث الغرض العام من تكوين المجلس، وطريقة اختيار أعضائه، واستقلاليته.

وبيان هذه الخصائص في المطالب التالية :

المطلب الأول: الغرض العام من تكوين المجلس.

المطلب الثاني: طريقة اختيار أعضاء المجلس.

المطلب الثالث: استقلالية المجلس.

المطلب الأول :

الغرض العام من تكوين المجلس

(ف٢٤٨) جاء نظام مجلس الشورى بصيغة متميزة تكشف بنص صريح عن المرجعية في هذا النظام، فترده في المادة الأولى إلى العمل بقول الله تعالى : ﴿ **فَبِمَا رَحْمَةٍ مِّنَ اللَّهِ لِنتَ لَهُمْ وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ فَاعْفُ عَنْهُمْ وَاسْتَغْفِرْ لَهُمْ وَشَاوِرْهُمْ فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللَّهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ الْمُتَوَكِّلِينَ** ﴾ . وقوله سبحانه : ﴿ **وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَىٰ بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ** ﴾ .

وكذا إلى العمل بالسنة بالاقتداء برسول الله – صلى الله عليه وآله وسلم – في مشاورة أصحابه، وحثه الأمة على التشاور.

وعلى هذا الهدي أُنشئ مجلس الشورى، ليمارس المهام المنوطة به وفقاً لهذا النظام والنظام الأساسي للحكم، ملتزماً بكتاب الله وسنة رسوله، محافظاً على روابط الأخوة والتعاون على البر والتقوى.

(ف٢٤٩) وهذه المرجعية مؤكدة في الأمر الملكي الصادر بهذا النظام، وذلك على نحو متميز في صيغ الأوامر والأدوات التنظيمية .

وذلك لأن الشورى ثابتة بأمر رباني صريح لا يجوز أن يعرى من تطبيقه عهد من العهود، أو زمن من الأزمان.

والمادة الثانية أكدت على المبدأ الذي يقوم عليه مجلس الشورى ويعتمده في عمله، وهو الاعتصام بحبل الله تعالى والالتزام بمصادر التشريع الإسلامي، وألزمت أعضاء المجلس بالحرص على خدمة الصالح العام، والحفاظ على وحدة الجماعة، وكيان الدولة، ومصالح الأمة.

وتعود المادة التاسعة والعشرون من النظام لتؤكد على هذه المنطلقات المبدئية لأعمال المجلس حينما تنص في نهايتها على أن المجلس «يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها».

(ف٢٥٠) ومما يلحظ من هذه النصوص أن أهداف المجلس تتوجه بصفة أساسية ومباشرة إلى الاهتمام والعناية بمصالح الشعب، فهذه النصوص - وهي تحدد لمجلس الشورى منطلقه ومرجعيته في أعماله - توجهه نحو هدف واضح وجلي هو الحفاظ على روابط الأخوة بين مختلف فئات الشعب وأفراده والتعاون بينهم على البر والتقوى، كما توجهه وتلزمه بالعمل على خدمة الصالح العام للأمة، والحفاظ على وحدة الجماعة، وتماسكها، وتعاضدها بما يحفظ كيان الدولة ووحدتها ملاذاً آمناً لمختلف فئات الشعب وأفراده، كما ألزمته بخدمة مصالح الأمة ورعايتها، والعمل على تحقيقها.

كما رسمت النصوص المتقدمة الهدف الذي يجب أن يتغياه المجلس في ممارسته اختصاصاته، وحددته بصورة حازمة وجازمة بأن يكون العمل على خير المملكة وصلاح شعبها.

وفي هذه النصوص ما يكشف عن أن المجلس لا يراد منه أن يكون جهازاً يضاف إلى أجهزة الدولة التنفيذية يتولى جانباً محدداً من خدمة المصالح العامة على غرار ما هو محدد لكل من أجهزة الدولة التنفيذية التي تتقاسم فيما بينها خدمة المصالح العامة وفق ما هو موكول لكل منها من اختصاصات وما رسم لها من إجراءات، وإنما يراد منه أن يكون هيئة وطنية شاملة قائمة برعاية مصالح الأمة بمختلف وجوهها؛ وبكل الوسائل المقررة، وباعتماد التوازن بين جميع الاحتياجات العامة بحسب أولوياتها.

وهذه الأهداف المرسومة للمجلس حسب نظامه تتيح له التوسع في استخدام جميع الوسائل المقررة التي تعينه على تحقيق هذه الأهداف أو السعي إليها، وتقتضي أن تكون ممارسة المجلس لمهامه في المجال الأرحب وبالمفاهيم الواسعة للأحكام والنصوص المتعلقة بذلك، وأي تضييق في تلك المفاهيم أو انحسار في نطاق الممارسة فإنه تعطيل لتلك النصوص المرجعية، وتعويق للأهداف التي صدر النظام لتحقيقها.

المطلب الثاني:

طريقة اختيار أعضاء المجلس

(ف٢٥١) أولاً: أداة تعيين العضو وإعفائه:

وفقاً للمادة الثالثة من نظام المجلس فإنه يتكون من رئيس وعدد من الأعضاء، جرى تحديده في بداية تكوين المجلس وفقاً لهذا النظام بستين عضواً، ثم جرت زيادته إلى تسعين في الدورة الثانية(١)، ثم إلى مائة وعشرين عضواً في الدورة الثالثة(٢)، وهذا التدرج في الزيادة هو ما يقتضيه التدرج في الممارسة.

ويتم اختيار أعضاء المجلس من قِبل الملك(٣)، كما هو مقتضى المادة الثالثة من نظام المجلس، ولذا فلا ارتباط لهم إلاّ بالملك مباشرة، وبمقتضى هذه الاستقلالية

---

(١) بموجب الأمر الملكي رقم أ/٦٢ وتاريخ ١/٣/١٤١٨هـ.

(٢) بموجب الأمر الملكي رقم أ/٧٨ وتاريخ ١/٣/١٤٢٢هـ.

(١) الشائع في المجالس البرلمانية هو أسلوب الانتخاب، والانتخاب قد يكون مباشراً وقد يكون غير مباشر، فالانتخاب المباشر أن يختار الشعب ممثليهم بأسمائهم اختياراً مباشراً بحسب المناطق والدوائر والقوائم الانتخابية.

والانتخاب غير المباشر هو أن يختار سكان الأقاليم ممثليهم في المجالس البلدية أو مجالس المناطق أو مجالس المقاطعات، ثم يتم اختيار أعضاء البرلمان من بين أعضاء تلك المجالس بتوزيع مقنن وأسلوب للاختيار منظم.

وكثير من الدول تأخذ بنظام المجلسين وبخاصة الدول العريقة في تجاربها البرلمانية، وقد قلدتها الكثير من الدول حتى حديثة العهد بالتجربة البرلمانية، ونظام المجلسين يقوم على تشكّل البرلمان من مجلسين أو غرفتين أو شعبتين أو أي تسمية مشابهة، إحداهما يكون جميع أعضائها منتخبين انتخاباً مباشراً، وتسمى مجلس الشعب أو المجلس الوطني أو مجلس النواب أو مجلس الأمة أو أي اسم مشابه.

وأما الأخرى فيكون أعضاؤها إما معينين بكاملهم، أو معيناً بعضهم والبعض الآخر منتخب سواء انتخاباً مباشراً أو غير مباشر، ويسمى مجلس الشيوخ أو مجلس الأعيان أو مجلس المستشارين أو مجلس اللوردات أو أي اسم مشابه.

والعلاقة بين المجلسين منظمة بحسب دساتير كل دولة وقوانينها، والغالب اشتراكهما في السلطة التشريعية، أما السلطة الرقابية فيستقل بها غالباً المجلس الأول (المنتخب).

وهذه الاختلافات في النظم البرلمانية تعكس أن لكل دولة أن تأخذ بما يلائمها ويناسب طبيعة الحكم فيها.

في الارتباط فإن حقوقهم وواجباتهم وجميع شؤونهم تنظم بأمر ملكي على وجه الاستقلال عن أي جهة أخرى، وقد صدرت فعلاً لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم بالأمر الملكي رقم أ/١٥ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ.

وبما أن تعيين العضو يتم مباشرة من الملك فإن إعفاءه يتم من الملك، ولو كان الإعفاء بناءً على طلبه ورغبته، وذلك بمقتضى المادة الخامسة من نظام المجلس التي نصت على أن «لعضو مجلس الشورى أن يقدم طلب إعفائه من عضوية المجلس إلى رئيس المجلس، وعلى الرئيس أن يعرض ذلك على الملك».

(ف٢٥٢) وكما هو الشأن في استقلالية الأعضاء في تنظيم حقوقهم وواجباتهم فإنه كذلك في التحقيق معهم ومحاكمتهم، فنصت المادة السادسة من النظام على أنه «إذا أخل عضو مجلس الشورى بواجبات عمله يتم التحقيق معه ومحاكمته وفق قواعد وإجراءات تصدر بأمر ملكي».

وقد صدرت فعلاً قواعد التحقيق والمحاكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها بالأمر الملكي رقم أ/١٥ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ، التي أكدت على هذه الاستقلالية حتى في حالة إسقاط العضوية عن العضو عند ثبوت ما يستدعي ذلك، حيث يتعين في هذه الحالة الرفع إلى الملك.

(ف٢٥٣) وعند خلو محل أحد أعضاء مجلس الشورى لأي سبب يختار الملك من يحل محله ويصدر بذلك أمر ملكي، كما قضت به المادة السابعة من نظام المجلس(١).

---

(١) وقد حدث هذا كثيراً خلال دورات المجلس.

(ف٢٥٤) ثانياً: شروط العضوية:

حددت المادة الرابعة شروط العضوية وهي:

أ ـ أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ.

ب ـ أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية.

جـ ـ ألاّ يقل عمره عن ثلاثين سنة.

(ف٢٥٥) والشرط الأول شرط مادي تقتضيه مزاولة المهام الوطنية، وهو أمر مستقر على مستوى التشريعات في العالم، فالسلطة التنظيمية (أو ما يسمى بالسلطة التشريعية) تعد أهم مظهر من مظاهر السيادة في الدولة، فلا يتولاها إلاّ أهلها.

والجنسية السعودية حسبما يستفاد من نظام الجنسية العربية السعودية الصادر عام ١٣٧٤هـ يمكن تنويعها إلى ثلاثة أنواع؛ جنسية تأسيسية، وجنسية أصلية وجنسية مكتسبة، ولكن لا يوجد نص بهذا التقسيم وتحديد كل نوع وما يختص به من أحكام. وقد اشترط نظام المجلس في العضو أن تكون الجنسية السعودية للعضو جنسية أصلية، وقد صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٦ وتاريخ ٢٩/١٠/١٤١٩هـ موضحاً هذا المدلول بالنسبة إلى العسكريين بشكل أكثر تحديداً حيث جاء فيه:

«أولا: أن عبارة (سعودي الأصل) التي ترد في الأنظمة العسكرية تعني من ينطبق على آبائه حكم المادة الرابعة من نظام الجنسية العربية السعودية الصادر بالإرادة الملكية رقم (٨/٢٠/٥٦٠٤) وتاريخ ٢٢/٢/١٣٧٤هـ، وكذلك من نشأ في المملكة وكان متمتعاً بالجنسية العربية السعودية هو وأبوه وجده لأبيه.

ثانياً: إن أفراد القبائل المسجلين في السجل المدني القاطنين في أراض سعودية

على حدود المملكة العربية السعودية مواطنون سعوديون أصلاً ومنشأ».

وأما اشتراط المنشأ فإنه لم يرد تحديد لمدلول هذا الشرط بصفة عامة، وإنما جاء قدر من الإيضاح على وجه الخصوص في نظام خدمة الضباط في الفقرة (أ) من المادة الرابعة المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ١٤٠٣/٣/٢١هـ ونصها بعد التعديل: «أن يكون سعودي الأصل والمنشأ، ويستثنى من شرط المنشأ من نشأ مع والده أثناء خدمته للدولة خارج المملكة».

وكذلك جاء النص معدلاً في الفقرة (أ) من المادة الرابعة من نظام خدمة الأفراد، وذلك بموجب المرسوم الملكي رقم م/ ٦٢ وتاريخ ١٤٠٧/١١/٢٦هـ.

(ف٢٥٦) وأما الشرط الثاني وهو أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية. فهذا شرط تقديري يعتمد على سجل العضو المختار، وخبرته، وتأهيله.

وهذا الشرط له من المرونة والسعة والعموم بحيث يحوي تحته الكثير من مقتضيات الصلاح ومتطلبات الكفاية، فمن مقتضيات الصلاح ألاّ يكون محكوماً عليه بحد شرعي، أو بالسجن في جريمة مخلة بالشرف والأمانة، وهو الشرط الذي تصرح به الأنظمة الخاصة بتولي الوظائف العامة وما في حكمها، ومزاولة المهن الحرة، والكثير من الأعمال التي لها مساس بحقوق الأفراد، أو أداء خدمات ضرورية، أو حاجية[1]، ولكن لم يصرح بهذا الشرط في هذا النظام لأنه أول ما يقتضيه شرط الصلاح، ولا يقتصر عليه بل يشمل ما هو أوسع، حيث يقتضي هذا الشرط أن يكون ذا سمعة حسنة، وسيرة محمودة، غير ذي شبهة ولا ريبة، ولو لم يكن قد صدر ضده أي حكم.

وأما الكفاية فتأخذ مدلولاً واسعاً يصعب حصره، وإن كانت المادة الثالثة من

---

(١) ومن أهم تلك الأنظمة نظام مجلس الوزراء على ما سيأتي في الفقرة (٣٨٢).

نظام المجلس قد ألمحت إلى عدد من عناصر الكفاية، حينما نصت على أن أعضاء المجلس يختارهم الملك من أهل العلم والخبرة والاختصاص، وهذه العناصر (العلم والخبرة والاختصاص) غالباً ما تتداخل فيما بينما ليتكون من مجموعها الكفاية المطلوبة، وقد يظهر بعضها على بعض بحسب السجل العلمي والعملي لكل عضو، فمنهم من يكون من العلماء الباحثين يغلب سعيه في تحصيل العلم على الخبرة العملية، ومنهم من يكون عكس ذلك، كما أن الاختصاصات تتنوع بين الأعضاء تنوعاً تكاملياً لا غنى عنه في إيجاد مجموعة متكاملة الكفاية.

(ف٢٥٧) وأما الشرط الثالث وهو اشتراط حد أدنى من العمر فهو شرط تحكمي مادي، مبني على افتراض رسوخ الرشد والنضج في التجربة.

(ف ٢٥٨) ثالثاً: رئاسة المجلس:

نصت المادة العاشرة على أن « يعين رئيس مجلس الشورى، ونائبه، والأمين العام للمجلس، ويُعفون بأوامر ملكية، وتحدد مراتبهم وحقوقهم وواجباتهم وكافة شؤونهم بأمر ملكي ».

(ف٢٥٩) فرئيس المجلس ونائبه يعينان بالاسم بأمر ملكي، وغالباً يكون تعيينهما ضمن الأمر الملكي الذي يصدر بتشكيل المجلس ويحدد رئيس المجلس ونائبه. وأما الأمين العام فيعين بأمر ملكي يصدر مستقلاً عن الأمر الصادر بتشكيل المجلس لأنه لا يعد عضواً فيه.

ومع أنه لم تصدر لائحة بأمر ملكي تنظم شؤون الرئيس ونائبه والأمين العام إلاّ أن أدوات تعيينهم قد غطت هذا الجانب، حيث صدرت الأوامر الملكية بتعيين الرئيس ونائبه على مرتبة وزير، والأمين العام على المرتبة الممتازة، مما يعني خضوعهم جميعاً لنظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/ ١٠ وتاريخ ١٨ / ٣ / ١٣٩١هـ، فيعاملون وفقاً لهذا النظام

من حيث المراكز القانونية، والرواتب، والمكافآت، والمزايا، والبدلات، والإجازات، والتقاعد، وغير ذلك مما هو منصوص عليه في هذا النظام.

أما واجباتهم فقد تناول نظام المجلس ولوائحه بيان ذلك على الوجه الآتي:

(ف٢٦٠) أ- الرئيس:

باستقراء نظام المجلس ولوائحه وقواعده يمكن استخلاص صلاحيات الرئيس وواجباته فيما يأتي :

١- الإشراف على جميع أعمال المجلس، وتمثيله في علاقاته بالجهات والهيئات الأخرى، والتكلم باسم المجلس (المادة الأولى من اللائحة الداخلية للمجلس).

٢- رئاسة جلسات المجلس، واجتماعات الهيئة العامة، وله رئاسة اجتماعات اللجان التي يحضرها (المادة الثانية من اللائحة الداخلية).

٣- بمقتضى رئاسته لجلسات المجلس فإنه يفتتح الجلسات، ويعلن انتهاءها، ويدير المناقشات خلالها، ويشترك في هذه المناقشات، ويأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع والوقت، وينهي المناقشة، ويطرح الموضوعات للتصويت، وله أن يتخذ ما يراه ملائماً وكافياً لحفظ النظام أثناء الجلسات (المادة الثالثة من اللائحة الداخلية).

٤- الحق في دعوة المجلس أو الهيئة العامة أو أي لجنة من لجان المجلس إلى عقد جلسة طارئة لبحث موضوع معين (المادة الرابعة من اللائحة الداخلية).

٥- العرض على الملك عن طلب أي عضو إعفاءه من العضوية (المادة الخامسة من نظام المجلس).

٦- الموافقة على استعانة لجان المجلس بمن تراه من غير أعضاء المجلس (المادة العشرون من نظام المجلس).

٧- الرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول حكومي جلسات المجلس (المادة الثانية والعشرون من نظام المجلس).

٨- الرفع إلى الملك بالاقتراحات التي يعدها أعضاء المجلس وفقاً للمادة الثالثة والعشرين من نظام مجلس الشورى.

٩- الرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات (المادة الرابعة والعشرون من نظام المجلس).

١٠- الرفع إلى الملك بالتقرير السنوي عن أعمال المجلس (المادة الخامسة والعشرون من نظام المجلس).

١١- إصدار القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس الإدارية والمالية بما في ذلك الهيكل التنظيمي ومهام إدارات المجلس المختلفة (المادة الرابعة والثلاثون).

(ف٢٦١) ب- نائب الرئيس:

كما هو معهود من وظيفة كل نائب فإنه لا يخصص لنائب الرئيس مهام محددة، لأنه بمقتضى نيابته يقوم بمعاونة رئيس المجلس في حالة حضوره، ويتولى صلاحيات الرئيس في حالة غيابه (المادة الخامسة من اللائحة الداخلية)، وهذه عامة في جميع حالات الغياب سواء لسفر، أو مرض، أو عجز، أو عزل، أو وفاة، أو غير ذلك، كما أنها عامة في جميع صلاحيات الرئيس المالية والإدارية، وكذلك في رئاسة جلسات المجلس واجتماعات الهيئة العامة حيث يتولى رئاستها عند غياب الرئيس، وتكون له الاختصاصات المقررة للرئيس في إدارة هذه الجلسات (المادة السادسة من اللائحة الداخلية).

(ف٢٦٢) وبما أنه قد تحدث حالات تضطر الرئيس ونائبه إلى الغياب معاً لأي سبب فقد واجهت اللائحة هذه الحالة بأن نصت في المادة السادسة المشار إليها على أنه في حالة غياب الرئيس ونائبه يتولى رئاسة المجلس من يختاره الملك، ويكون له الاختصاصات المقررة لرئيس المجلس في إدارة هذه الجلسات.

وواضح من النص أن من يختار للرئاسة في حالة غياب الرئيس ونائبه إنما

يكون لغرض تولي رئاسة الجلسات فقط، وليس للقيام بالاختصاصات الأخرى من إدارية أو مالية.

ولم يصرح النص بأن من يتم اختياره يكون من أعضاء المجلس أو من خارجه، ولكن الذي يتفق مع مقتضيات النظام أن يكون من بين أعضاء المجلس، لأنه ستكون له حق المشاركة في المناقشة والتصويت، ويكون صوته معتبراً في الأغلبية المطلوبة، وفي اكتمال نصاب الحضور، وهذه المهام لا يباشرها إلاّ من أدى القسم المنصوص عليها نظاماً.

ولا يمكن أن يقوم بهذا الدور من لم يكن كذلك حتى ولو افترض أداؤه القسم عند اختياره للنيابة، لأن هذا غير عملي، فوجوده مؤقت فقط في حالة غياب الرئيس ونائبه معاً، وتزول الحاجة إليه بمجرد حضور أي منهما فلا يناسب أن يسلك بشأنه مسلك قد يطول لمجرد مواجهة حالة طارئة ومؤقتة جداً، كما أن مواجهة الحالة الطارئة لغياب الرئيس ونائبه هي بغرض تيسير أعمال المجلس وانتظامها، والذي يناسب ذلك هو من له الدراية والمعرفة من داخل المجلس.

(ف٢٦٣) جـ - الأمين العام:

حددت المادة السابعة من اللائحة الداخلية للمجلس اختصاصات الأمين العام على الوجه المبين فيها «يحضر الأمين العام أو من ينوب عنه جلسات المجلس واجتماعات الهيئة العامة، ويشرف على تحرير المحاضر، ويبلغ مواعيد الجلسات وجدول الأعمال للأعضاء. بالإضافة إلى أي أعمال تحال إليه من المجلس، أو من الهيئة العامة، أو من رئيس المجلس. ويكون مسؤولاً أمام رئيس المجلس عن شؤون المجلس المالية والإدارية».

(ف٢٦٤) رابعاً: مقر المجلس:

مقر مجلس الشورى هو مدينة الرياض، كما قضت بذلك المادة الثانية عشرة

من نظام المجلس، ويجوز اجتماع المجلس في جهة أخرى داخل المملكة إذا رأى الملك ذلك.

وقد حدث أن عقد المجلس اجتماعات له في مدينة جدة لغرض محدد واحد وهو الاستماع إلى الخطاب الملكي السنوي، وذلك في مرات معدودة ومحدودة جداً.

(ف٢٦٥) خامساً: مدة المجلس:

مدة مجلس الشورى وفقاً للمادة الثالثة عشرة من نظامه محددة بأربع سنوات هجرية تبدأ من التاريخ المحدد في الأمر الملكي الصادر بتكوينه، وهذه المدة هي ما شاع أن يطلق عليها في المجالس المماثلة بالفصل التشريعي، والمجالس تختلف من حيث مدة الفصل التشريعي ولكن الغالب أن يمتد أربع سنوات، ونظام المجلس أُطلق على مجموع سنوات عمل المجلس مدة كما يلحظ من المادة الثالثة عشرة المشار إليها، وكما يلحظ أيضاً من المادة الحادية والعشرين من اللائحة الداخلية للمجلس ونصها: «يكوّن مجلس الشورى من بين أعضائه في بداية مدته اللجان المتخصصة اللازمة لمارسة اختصاصاته»، ولكن عملياً شاع استخدام مصطلح دورة للتعبير عن مجموع هذه المدة المحددة للمجلس.

وقد تأخر تكوين أول مجلس حسب نظامه الجديد عن تاريخ صدوره، فالنظام صدر بتاريخ ٢٧/٨/١٤١٢هـ، بينما صدر الأمر الملكي بتكوين المجلس برقم أ/١٦ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ، والسبب في هذا التأخر هو عدم اكتمال إعداد اللوائح والقواعد اللازمة لتنفيذ النظام، وبمجرد اكتمالها واعتمادها تم تكوين المجلس في نفس يوم صدورها.

(ف٢٦٦) وحسب المادة المذكورة فإنه يتم تكوين المجلس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه بشهرين على الأقل.

وذلك من قبيل الاحتياط لجاهزية المجلس الجديد لاستلام مهامه فور انتهاء مدة سلفه، لأن المجلس الجديد لا يباشر مهامه بمجرد تكوينه، وإنما بعد أداء رئيسه وأعضائه للقسم أمام الملك، فلعل الشهرين جعلت مهلة لذلك، ولكن عملياً خلال الدورتين التاليتين للدورة الأولى جرى تكوين المجلس في نفس اليوم الذي انتهت فيه مدة سلفه، ولم يتأخر أداء القسم عن بدء تكوينه، وإنما أعقبه بأيام محدودة فلم يحصل انقطاع يذكر في أعمال المجلس.

(ف٢٦٧) ومنعاً لاحتمال انقطاع أعمال المجلس فإن المادة المشار إليها نصت على أنه في حالة انتهاء المدة قبل تكوين المجلس الجديد يستمر المجلس السابق في أداء عمله حتى يتم تكوين المجلس الجديد. وفي هذا ضمانة من عدم تعطيل هذه الهيئة الدستورية عن العمل، والحفاظ على استمرارية سريان هذا المبدأ الذي يقوم عليه الحكم منذ بداية تأسيسه.

(ف٢٦٨) إلاّ أنه يلاحظ على هذا النص أنه مدّ المهلة لاستمرار المجلس السابق في أداء عمله إلى حين تكوين المجلس الجديد، وليس إلى حين مباشرة المجلس الجديد لمهامه، لأن التكوين لا يعني مباشرة المهام ما لم يتم أداء القسم. ولم يحدث إلى الآن أن طالت فترة بين تكوين المجلس وأداء القسم يكون خلالها العمل معلقاً إلاّ في بداية تكوين المجلس لأول مرة وفق نظامه الجديد حيث تم تكوينه بالأمر الملكي رقم أ/١٦ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ، ولكنه لم يتم أداء القسم إلاّ في تاريخ ٢٥/٧/١٤١٤هـ، ولتسيير الأعمال خلال هذه الفترة بين تكوين المجلس وأداء القسم صدر الأمر الملكي رقم أ/١١٢ وتاريخ ٢٨/٦/١٤١٤هـ الذي تضمن ما يلي: «وبالنظر إلى وجود معاملات لدى مجلس الوزراء تم استكمال دراستها، إضافة إلى وجود معاملات تتعلق باتفاقيات وأنظمة لا تحتمل التأخير، ولأهمية تسيير العمل إلى أن يباشر مجلس الشورى أعماله، وبناءً على ما تقتضيه المصلحة العامة؛ أمرنا بما هو آت:

أولاً : استثناءً من المادتين الخامسة عشرة والثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ٩١ وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤١٢هـ وما تضمنته المادتان التاسعة عشرة والعشرون من نظام مجلس الوزراء الصادر بالأمر الملكي رقم أ/ ١٣ وتاريخ ٣ / ٣ / ١٤١٤هـ من مراعاة لما ورد في نظام مجلس الشورى؛ يختص مجلس الوزراء بالنظر في المعاملات المحالة إليه حتى يباشر مجلس الشورى أعماله . . . . » .

ولكن هذا في البداية حيث لا مجلس قبله وفقاً لهذا النظام، أما بعد ذلك فإن الإشكال يثور فيما لو وجدت فترة طويلة بين التكوين وأداء القسم، ولذا فإنه لتلافي هذا الإشكال أرى أنه ليس من المصلحة الوقوف عند الدلالة اللفظية المباشرة للتكوين، وإنما ينظر إلى مقصود النص الذي يرمي إلى تلافي وجود أي انقطاع في عمل هذه المؤسسة الدستورية، مما يسمح بالقول أن عمل المجلس السابق يمتد إلى حين مباشرة المجلس التالي لأعماله، لأن التكوين الجديد لا يراد لذاته، وإنما يراد لعمله الذي لا يتمكن منه إلاّ بأداء القسم، فيمتد عمل السابق إلى حين تمكن اللاحق من مباشرة اختصاصاته .

(ف٢٦٩) ولتحقيق الفائدة المرتجاه من التجديد من غير تفويت لتوارث الخبرة فقد نصت المادة المذكورة على أن يراعى عند تكوين المجلس الجديد اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن نصف عدد أعضاء المجلس .

وهذا النص يشوبه إشكالان :

(ف٢٧٠) أحدهما : أن اختيار أعضاء جدد لا يقل عددهم عن النصف ورد بكلمة (يراعى)، وهي كلمة لا تدل على الجزم والقطع مثل (يتعين) أو (يجب) أو (يلزم) أو نحوها من كلمات قاطعة الدلالة على الوجوب، وإنما هذه الكلمة (يراعى) توحي بأن اختيار مالا يقل عن النصف هو أمر مفضل ومن الممكن

التسامح فيه، بحيث يمكن أن يقل الأعضاء الجدد عن النصف مما يتيح اختيار عدد يفوق النصف من أعضاء المجلس السابق للمجلس الجديد .

(ف٢٧١) الثاني : أن كلمة (المجلس) في آخر المادة جاءت مطلقة غير محددة بوصف محدد، فهل المراد عدد أعضاء المجلس السابق أم عدد أعضاء المجلس الجديد؟ حيث إنه قد يزيد عدد أعضاء المجلس الجديد عن سابقه، وهو ما حدث فعلاً في الدورتين السابقتين (الثانية) والحالية (الثالثة)، حيث في السابقة زيد العدد من ستين إلى تسعين، وفي الحالية من تسعين إلى مائة وعشرين، فهل يكون النصف المذكور مراداً به نصف أعضاء المجلس الذي انتهت مدته، أم نصف عدد المجلس باحتساب الزيادة ؟.

والتطبيق لم يحسم الإشكالين السابقين، ففي الدورة الثانية حينما زيد العدد من ستين إلى تسعين جرى إعادة اختيار ثلاثين عضواً فقط من دورة المجلس الأولى أي نصف أعضائه بتكوينه السابق، وأما النصف الآخر فأُختير بدلاً منهم أعضاء جدد، مع الزيادة المستحدثة التي كانت كلها أعضاء جدداً. وفي الدورة الثالثة حينما زيد العدد من تسعين إلى مائة وعشرين تمت إعادة اختيار ستين عضواً من دورة المجلس الثانية أي أكثر من نصف أعضائه (الثلثين)، ولكنهم نصف الأعضاء بعد الزيادة، فهل التطبيق أخذ بتأويل أن المراد نصف أعضاء المجلس الجديد، أم أنه تسامح في مدلول كلمة (يراعى)، لم يتضح مستند التطبيق في ذلك بشكل جازم، مما يجعل النص مفتوحاً للاجتهاد والتأويل.

المطلب الثالث:

استقلالية المجلس

(ف٢٧٢) بمقتضى التكوين الذي تفرد به المجلس على الوجه المتقدم بيانه في المطلبين السابقين سواء من حيث أهدافه العامة أو العضوية فيه، فإنه يتمتع بعدد من مظاهر الاستقلالية التي يقتضيها هذا التفرد ويستوجبها السعي لتحقيق أهدافه، وأهم مظاهر الاستقلالية تتجلى فيما يأتي :

١ ـ حيادية أدائه.

٢ـ تنظيمه الداخلي.

٣ـ تنظيمه الهيكلي.

٤ـ نظامه المالي.

وبيان هذه المظاهر في الفروع التالية:

الفرع الأول: حيادية أداء المجلس.

الفرع الثاني: التنظيم الداخلي للمجلس.

الفرع الثالث: التنظيم الهيكلي للمجلس.

الفرع الرابع: النظام المالي للمجلس.

الفرع الأول:

حيادية أداء المجلس

(ف٢٧٣) بالنظر إلى طبيعة المهام والاختصاصات المنوطة بالمجلس فقد أحاطه نظامه بعدد من الضوابط التي تكفل له حياديته في أدائه لأعماله، ومن أهم مظاهر تلك الحيادية ما يأتي :

(ف٢٧٤) أولاً : القسم :

أوجبت المادة الحادية عشرة من نظام المجلس أن يؤدي رئيس المجلس ونائبه وأمينه العام وأعضاؤه قبل أن يباشروا أعمالهم في المجلس أمام الملك القسم التالي :

« أقسم بالله العظيم أن أكون مخلصاً لديني، ثم لمليكي، وبلادي، وألا أبوح بسر من أسرار الدولة، وأن أُحافظ على مصالحها، وأنظمتها، وأن أؤدي أعمالي بالصدق والأمانة والإخلاص والعدل »، وهذا القسم الغليظ إعلان على الملأ بأداء العضو لمهامه بالصدق والأمانة والإخلاص والعدل، ويجب أن يكون أداء القسم بنصه الوارد في المادة.

(ف٢٧٥) كما أنه يجب على كل عضو أداؤه عند اختياره في تكوين كل مجلس جديد حتى ولو كان عضواً في المجلس السابق سبق أن أدى القسم عند اختياره عضواً فيه، لأن تكوين المجلس يعد تكويناً مبتدأ له وليس تجديداً.

(ف٢٧٦) ثانياً: منع استغلال العضوية :

حظرت المادة الثامنة على عضو المجلس أن يستغل هذه العضوية لمصلحته، وهو التزام يفرضه أداء القسم، ويمنع جميع وجوه الاستغلال سواء بمكاسب مالية أو توجيه الرأي لمصالح خاصة.

(ف٢٧٧) ثالثاً: منع الجمع بين العضوية وأي عمل آخر:

فقد منعت المادة التاسعة من النظام أن يجمع عضو المجلس بين العضوية وشغل الوظائف العامة الحكومية أو إدارة أي شركة، والحكمة من وراء هذا المنع ظاهرة وهي ضمان انعتاق العضو من أي رابطة تبعية يخضع لها في تفكيره وآرائه وتوجهاته، فلا سلطة رئاسية عليه، ولا قيود يخضع لها غير قيود العضوية التي أجملتها المادة الخامسة من لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم مؤكدة على ما نهى عنه النظام من خضوع للهوى باستغلال العضوية، أو للغير بالتبعية والانقياد، حيث نصت على أنه «يجب على عضو المجلس الالتزام التام بالحيادية والموضوعية في كل ما يمارسه من أعمال داخل المجلس، وعليه أن يمتنع عن إثارة أي موضوع أمام المجلس يتعلق بمصلحة خاصة أو يتعارض مع مصلحة عامة».

كما أن من الحكمة وراء هذا الحظر هو التفرغ لأداء واجبات العضوية بحيث لا يزاحمها أي عمل آخر أو يستأثر بوقت العضو مسؤوليات أخرى، ولا يجوز هذا الجمع إلاّ إذا رأى الملك أن هناك حاجة إلى ذلك، وهذه السلطة التقديرية في التسامح بالجمع لم تجعل إلاّ للملك، مما يشير إلى مبلغ الاحتياط في ذلك بحيث لا يتطرق احتمال أي تأثير على واجبات العضوية.

(ف٢٧٨) وكما هو ظاهر النص فإن المنع من الجمع صريح في الجمع بين العضوية وأحد أمرين: الوظيفة الحكومية وإدارة أي شركة، وبالنسبة للوظيفة الحكومية فهي تشمل أي عمل يتسلم صاحبه مرتباً عليه من الخزينة العامة للدولة سواء كان في جهات حكومية أو مؤسسات عامة، وأما إدارة أي شركة فهو ظاهر في تولي أعمال الإدارة لأي شركة خاصة كانت أم عامة، لأن النص مطلق والعلة مشتركة، وهي إشغال الوقت بمهام ومسؤوليات ليست من واجبات العضوية، وتأخذ قسطاً من وقت العضو وجهده عن متطلبات العضوية.

ويثور التساؤل هنا عما عدا الوظيفة الحكومية وإدارة الشركة من مثل : الوظيفة في القطاع الخاص، ورئاسة مجلس إدارة أي شركة أو مؤسسة أو العضوية فيها، والمشاركة في اللجان، ومزاولة المهن الحرة، والاشتغال بالتجارة. وعند التأمل فإن الوظيفة في القطاع الخاص تتطلب ممارسة للأعمال اليومية فتدخل في الحظر قياساً على الوظيفة الحكومية لاجتماعهما معاً في علة المنع وهي انصراف العضو وانشغاله عن واجبات العضوية وتأثير هذا العمل على أدائها.

وأما رئاسة مجلس إدارة أي شركة أو العضوية فيها فهي لا تقاس على الإدارة لأن مجالس الإدارة إنما تعقد على فترات متباعدة جداً ومحدودة - حسب أنظمة تلك الشركات أو المؤسسات - بمرات محدودة عادة ما تكون مرة أو مرتين في السنة، وبالتالي يتوجه القول بأن الانشغال عن مهام العضوية يكاد يكون منتفياً أو - على ابعد تقدير - ضئيلاً بما لا يظهر معه الاعتبار للمنع.

وقريب من ذلك المشاركة في اللجان، حيث أن من المعهود أن اللجان تعقد اجتماعاتها في أوقات متفرقة كثيراً ما تتباعد، كما أنه من الممكن تنظيمها في أوقات لا تتعارض مع أوقات العضوية، وذلك يسمح بالقول بتخفيف ظهور اعتبار المنع.

وأما مزاولة المهن الحرة كالمحاماة والطب والهندسة والاستشارات فمع أنها غير داخلة في صريح النص، ويحتمل أن ينازع في تحقيق علة المنع فيها، فالانشغال بالوظيفة العامة أو بإدارة أي شركة الممنوع نصاً يقع في أوقات مفروضة غالباً ما تتعارض مع أوقات تأدية مهام العضوية، أما الانشغال بمزاولة المهن الحرة فمن الممكن أن يقع في أوقات لا تتعارض مع أوقات تأدية واجبات العضوية، إلاّ أن المجرى المعتاد لتأدية هذه المهن يقتضي في كثير من الأوقات قدراً من المداومة أو الانشغال المتواصل، وقريب من المهن الحرة في ذلك الاشتغال بالتجارة، ولكنها أكثر قابلية للتوفيق بينها وبين أوقات مزاولة مهام العضوية.

(ف٢٧٩) وقد كان الاجتهاد في نطاق تطبيق هذا النص مثار جدل، وكان التطبيق غير مستقر إلى أن صدر الأمر السامي رقم ١/٣٣٨٨ وتاريخ ٩/١٠/١٤٢٠هـ الذي جاء فيه:

« ١ـ بالنسبة لطلبات الاستعانة بأعضاء مجلس الشورى للاشتراك في عضوية مجالس إدارات بعض الشركات أو رئاسة مجالسها، وكذلك طلبات استصدار تراخيص لمزاولة المهن الحرة فإن الموافقة عليها تستلزم الرفع لنا عن ذلك وفقاً لما قضى به النظام، على أن يكون ذلك بحسب الحاجة، وفي أضيق الحدود باعتبار أنه استثناء، والاستثناء لا يقاس عليه ولا يتوسع فيه.

٢ـ بالنسبة لطلبات الاستعانة بأعضاء مجلس الشورى للعمل مستشارين لدى بعض الجهات الحكومية أو لعضوية لجان مكونة فيها نرى أن المصلحة العامة تقتضي عدم الإذن بذلك.

٢ـ أما بالنسبة لطلبات الاستعانة بأعضاء مجلس الشورى لمزاولة مهنة الطب أو لالقاء المحاضرات في الجامعات وما في حكمها، فنفوضكم - ويقصد رئيس المجلس - بالإذن في ذلك إذا كانت المصلحة تستدعي الاستفادة من خبرات العضو وتخصصه».

ويلاحظ من صيغة هذا الأمر وإن بدا عليه التشديد في المنع إلاّ أنه ليس في صورة تعديل للنظام، كما أنه لم يظهر من نصه أنه على سبيل التفسير التشريعي، ولذا فلم يكن متعيناً صدوره بصيغة الأمر الملكي، واكتفى بإصداره بصيغة الأمر السامي لتنظيم دائرة المتروك بما يحقق المصلحة المتغياة من منع الجمع بين العضوية وأي عمل آخر قد يؤثر على أداء مهامها. وهذا الأمر أزال الكثير جداً من إشكالات التطبيق وإن لم يقض عليها تماماً، بحكم اتساع دائرة الاختيار للعضوية حيث تشمل أفراداً من التجار ورجال الأعمال وأصحاب المهن الحرة، مما يصعب معه أن يفرض عليهم التخلي عن أعمالهم لأنهم تم اختيارهم وهم في أعمالهم

ومهنهم، فالعضوية طارئة عليهم، وليس العكس كما في حال طلب الإذن بممارسة أي من هذه الأعمال بعد العضوية، ولذا فإن حالهم قد تحتمي بقاعدة (يغتفر في البقاء ما لا يغتفر في الابتداء).

(ف٢٨٠) والمنع من الجمع المنصوص عليه نظاماً يجب التقيد به منذ بدء فترة العضوية إلى انتهائها، فمن كان شاغلاً لوظيفة حكومية عند تعيينه عضواً فإنه يجب أن يفرغ تماماً من واجبات وظيفته وأن ينصرف كلياً إلى واجبات العضوية، ومنعاً من المساس بحقوقه المكتسبة بحكم مركزه الوظيفي فقد احتفظ له النظام بوظيفة محجوزة له إلى حين انتهاء عضويته ليعود إليها، وذلك ما لم ينه علاقته الوظيفية باختياره عند اختياره عضواً أو أثناء عضويته؛ وما لم تنته علاقته الوظيفية ببلوغه سن التقاعد أو لأي سبب أخر أثناء عضويته. ولذلك نصت المادة الثالثة من لائحة حقوق الأعضاء وواجباتهم على أن «يحتفظ لعضو المجلس المتفرغ الذي كان قبل تعيينه في المجلس يشغل وظيفة عامة في الدولة بالمرتبة التي يشغلها. وتحتسب فترة العضوية في الخدمة لأغراض العلاوة الدورية والترقية والتقاعد، وعلى العضو أن يؤدي خلال فترة العضوية الحسميات التقاعدية على راتب وظيفته الأصلية. ولا يجوز الجمع بين المكافأة والمزايا المقررة لأعضاء المجلس وبين مرتب الوظيفة ومزاياها. وإذا كان مرتب الوظيفة يزيد على المكافأة المقررة للعضوية فيصرف له الفرق من المجلس. وإذا كان للوظيفة التي يشغلها مزايا تزيد على المزايا المقررة للعضوية فيستمر في الحصول عليها».

(ف٢٨١) وصدر الأمر السامي رقم ٧/ب/٧٦٥٨ وتاريخ ١٢/٥/١٤١٤هـ بالتأكيد على تفرغ العضو الذي يشغل وظيفة حكومية، وبيان كيفية معالجة ما يترتب على تفرغه فجاء فيه نصاً:

«أولاً: يتفرغ عضو مجلس الشورى الذي يشغل عند اختياره وظيفة حكومية

للعمل في المجلس منذ تاريخ بداية مدة المجلس. ويعامل حسب نظام مجلس الشورى ولوائحه.

ثانياً: على الجهة الحكومية التي يعمل فيها عضو المجلس أن تتخذ الإجراءات اللازمة وفقاً للأنظمة والتعليمات على أساس تفرغه للعمل في مجلس الشورى، وتكليف من يقوم بعمله إذا احتاج الأمر إلى ذلك. وإذا ظهر فيما بعد للجهة الحكومية أن هناك حاجة ماسة إلى تعيين شخص آخر بوظيفته فعليها الرفع لنا عن ذلك للتوجيه بما يجب».

وجاء النص خلواً من التصريح بالجهة التي يصرف منها الفرق. ومع أن النصوص جاءت بمعالجة شاملة لأوضاع العضو الذي يشغل وظيفة حكومية عند تعيينه عضواً، وذلك لإمكانية تنظيم ذلك لائحياً حيث أن العلاقة الوظيفية علاقة لائحية وتتحكم فيها السلطة، إلاّ أن من يقوم بأعمال الإدارة في أي شركة لم تعالج النصوص وضعه عند اختياره عضواً، وذلك لأن الشركة ملك لأصحابها ولا تملك السلطة التدخل وفرض الاحتفاظ له بمركزه طيلة عضويته، كما أنه ليس من المنضبط تحمل الخزينة لفروق مزاياه لأن للقطاع الخاص أحكامه الخاصة به التي تتفاوت كثيراً وتفوق في كثير من الأحوال مزايا الوظيفة الحكومية. ولذا فليس أمام من يزاول أعمال الإدارة في أي شركة إلاّ ترك هذا العمل والتفرغ للعضوية نزولاً عند مقتضى نص المادة التاسعة من نظام المجلس المشار إليه.

وإذا كان هذا واضحاً في الشركات الخاصة فإنه قد يشكل في الشركات العامة أي المملوكة بالكامل للحكومة. والذي يظهر أنها غير مشمولة بالمادة المشار إليها، لأنها لا تعد وظيفة عامة في الدولة.

(ف٢٨٢) وتأكيداً على ما تقدم ذكره من مقتضيات التفرغ لأداء مهام العضوية ومنع كل ما يشغل عنها فقد صرحت المادة السادسة من لائحة حقوق

الأعضاء وواجباتهم بوجوب التقيد بالحضور بحسب ما يقتضيه أداء مهام العضو، وجاء فيها :« يجب على عضو المجلس الانتظام في حضور جلسات المجلس ولجانه، وعلى العضو الذي يطرأ ما يستوجب غيابه عن إحدى جلسات المجلس أو لجانه أن يخطر رئيس المجلس أو رئيس اللجنة كتابة بذلك. ولا يجوز للعضو الانصراف نهائياً من جلسة المجلس أو جلسة اللجان قبل ختامها إلاّ بإذن من رئيس المجلس أو رئيس اللجنة حسب الأحوال ».

الفرع الثاني:

التنظيم الداخلي للمجلس

(ف٢٨٣) المجالس النيابية هي سيدة أنظمتها الداخلية وهي التي تضعها، ومجلس الشورى مع أنه لم يجر على نفس النسق إلاّ أنه ينفرد عن جميع الأجهزة الحكومية بتنظيم سير أعماله بمقتضى لوائح وقواعد صدرت بأمر ملكي بنفس المستوى الذي صدر به نظامه، حيث نصت المادة التاسعة والعشرون من نظام المجلس على أن « تنظم اللائحة الداخلية لمجلس الشورى اختصاصات رئيس مجلس الشورى، ونائبه، والأمين العام للمجلس، وأجهزة المجلس، وكيفية إدارة جلساته، وسير أعماله وأعمال لجانه، وأسلوب التصويت، كما تنظم قواعد المناقشة، وأصول الرد، وغير ذلك من الأمور التي من شأنها توفير الضبط والانضباط داخل المجلس، بحيث يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها، وتصدر هذه اللائحة بأمر ملكي ».

وقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس بالأمر الملكي رقم أ/ ١٥ وتاريخ ٣/ ٣/ ١٤١٤هـ منظمة اختصاصات رئيس المجلس ونائبه والأمين العام، وتكوين الهيئة العامة للمجلس واجتماعاتها واختصاصاتها، وأهم إجراءات عقد الجلسات وسير أعمالها، وتكوين لجان المجلس وأسلوب عملها، وإجراءات التصويت وإصدار القرارات، وفي ثنايا هذا الفصل جرى بيان هذه الجوانب سواء فيما مضى منه أو ما سيأتي فيه، ما عدا ما يتعلق بالهيئة العامة للمجلس.

(ف٢٨٤) وبما أن الهيئة العامة من أهم مظاهر استقلالية المجلس فيما يتعلق بتنظيم سير أعماله بما لها من اختصاصات هامة سواء إدارية أو مالية أو فنية، فقد نصت المادة الحادية والعشرون من النظام على أن « يكون لمجلس الشورى هيئة عامة تكون من رئيس المجلس، ونائبه، ورؤساء لجان المجلس المتخصصة ».

وهذا ما كررته نصاً المادة الثامنة من اللائحة الداخلية للمجلس.

(ف٢٨٥) وتتمثل أهم الاختصاصات الإدارية للهيئة العامة في وضع قواعد لمعاملة من يستعان بهم من غير أعضاء المجلس من موظفي الدولة وغيرهم على ما ستأتي الإشارة إليه في الفرع الثالث التالي. وأما اختصاصاتها المالية فتتمثل في أقصى صورها بإيكال مهمة الرقابة اللاحقة للصرف إليها على ما ستأتي الإشارة إليه في الفرع الرابع التالي.

أما الاختصاصات الفنية فتتمثل فيما تنص عليه المادة الحادية عشرة من اللائحة الداخلية للمجلس من اختصاصات واسعة للهيئة فيما يتعلق بسير أعمال المجلس على الوجه المبين فيها، ونصها :« تختص الهيئة العامة بما يلي:

أ - وضع الخطة العامة للمجلس ولجانه، بما يمكنه من إنجاز أعماله وتحقيق أهدافه.

ب - وضع جدول أعمال جلسات المجلس.

ج - الفصل فيما يحيله إليها رئيس المجلس أو المجلس من اعتراضات على مضمون محاضر الجلسات، أو على نتائج الاقتراع وفرز الأصوات، أو غير ذلك من الاعتراضات التي قد تثار في أثناء جلسات المجلس. ويكون قرارها في ذلك نهائياً.

د - إصدار القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس وأعمال لجانه، وذلك بما لا يتعارض مع نظام المجلس ولوائحه».

وهذه الاختصاصات تمنح المجلس حيزاً واسعاً من الاستقلال في تنظيم سير أدائه لأعماله، وإدارة جلساته ومناقشاته، وإصدار قراراته، وحسم كل ما يعترض ذلك من عقبات بما يمكنه من إنجاز مهامه وتحقيق أهدافه، وتفصيل القول في هذه الاختصاصات على الوجه التالي :

(ف٢٨٦) أولاً: وضع الخطة العامة:

وضع الخطة العامة للمجلس ولجانه يمثل وسيلة هامة جداً من وسائل تمكين المجلس من إنجاز أعماله وتحقيق أهدافه، فبه تستطيع الهيئة العامة رسم الطريق المناسبة لدراسة الموضوعات المحالة بحسب الظروف والدواعي التي تقتضيها هذه الدراسة، ومع أن الهيئة العامة لم تضع خطة عامة مستقلة ودائمة إلاّ أنها مارست هذا الاختصاص في حالات محددة بحسب ما تستدعيه متطلبات دراسة كل حالة بحسبها.

كما وضعت الهيئة العامة خطة لتقسيم الجلسات فيما بين التقارير السنوية والموضوعات الأخرى الداخلة في اختصاص المجلس.

(ف٢٨٧) ثانياً: وضع جدول الأعمال:

أوكلت اللائحة الداخلية إلى الهيئة العامة مهمة وضع جدول أعمال جلسات المجلس، وهي مهمة تهدف إلى ترتيب عرض الموضوعات على المجلس بعد التحقق من استيفاء المعاملة لمقومات العرض على المجلس، واكتمال دراستها وفق قرار الإحالة، وبما يتفق مع نظام المجلس ولوائحه. وذلك من غير أن تتعرض الهيئة لدراسة الموضوع والتوصيات بشأنه.

(ف٢٨٨) ثالثاً: الفصل في الاعتراضات:

كثيراً ما يعترض سير مناقشات المجلس اعتراضات سواء على مضمون محاضر الجلسات كأن يعترض أحد الأعضاء على إظهار أمر في المحضر على غير حقيقته، أو تعديل أوتغيير في الآراء والمناقشات بما يغير معناها، أو على ما تضمنه من رصد الحضور والغياب، أو الإفصاح عن أسباب الغياب، أو على حصر عدد أصوات الموافقين وغير الموافقين، أو اعتراضات على ما تضمنه محضر الجلسة من نتائج التصويت كأن تثبت نتيجة التصويت على غير الصورة التي طرح بها

المقترح، أو اعتراضات على نصوص القراءات التي انتهى إليها المجلس كأن يراها المعترض قد أُورِدت على غير الصيغة التي وافق عليها المجلس.

كما قد يتقدم أحد الأعضاء بعد انتهاء الجلسة باعتراض على ما جرى في الجلسة من إعلان عن نتائج الإقتراح (التصويت)، كأن يعترض على أن نتيجة التصويت لا تتوافق مع الموضوع بالصورة التي نوقش بها، أو لم تكن شاملة للموضوع محل الدراسة، أو لم تكن الأغلبية كافية لتحقيق النتيجة.

كما قد يتقدم أحد الأعضاء بعد انتهاء الجلسة باعتراض على فرز الأصوات كأن يرى أن أسلوب حصر الأصوات لم يتم بصورة دقيقة، أو يثير شكوكاً في دقة حصر الأصوات. وغير ذلك من اعتراضات تبدو لأي من الأعضاء ويثيرها أثناء الجلسة أو بعدها كاعتراضه على طريقة ترتيب أولويات طرح المقترحات أو إثارته نقاط نظام كمخالفة حكم إجرائي مقرر.

فمثل هذه الاعتراضات يتم عرضها على الهيئة العامة وتبت فيها بقرار نهائي يحسم الاعتراض وينهي أثره، سواء بتأييده، أو رفضه، أو إيجاد حل لموضوع الاعتراض على الوجه الذي تراه الهيئة العامة.

والحكمة من إيكال حسم الاعتراضات إلى الهيئة العامة هي عدم إشغال المجلس بمناقشة تلك الاعتراضات بما يصرف المجلس عن الموضوعات محل الدراسة.

(ف٢٨٩) رابعاً: تنظيم أعمال المجلس ولجانه:

هذا الاختصاص من أبرز وأهم الاختصاصات التي مارستها الهيئة العامة، فمع بداية تكوين أول مجلس للشورى وفقاً لنظامه الجديد وعند مباشرته مهامه باشرت الهيئة العامة وضع قواعد لعمل المجلس ولجانه، واستمرت تتعهد هذه القواعد بالمراجعة والتطوير والتعديل، وتجرى استفتاءات على الأعضاء بصفة دورية لمعرفة آرائهم بشأن تطبيق هذه القواعد، وإبداء مقترحاتهم لتطويرها، ومن

هنا كانت هذه القواعد نتاج ممارسة عملية مما أكسبها المقدرة والمرونة في مواجهة متطلبات حسن سير أعمال المجلس واللجان.

(ف٢٩٠) هذا فيما يتعلق باختصاصات الهيئة العامة، أما أسلوب عملها فقد حددت اللائحة الداخلية قواعد عقد اجتماعاتها وإجراءات عملها، فاشترطت المادة التاسعة منها لصحة اجتماع الهيئة العامة أن يحضره ثلثا أعضائها على الأقل، كما اشترطت لصحة قراراتها موافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين، وعند تساوي الأصوات يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع.

وبالنسبة لنصاب الاجتماع فإن النصاب جاء بعبارة «لا يكون اجتماع الهيئة العامة نظامياً إلاّ إذا حضره ثلثا أعضائها على الأقل»، وهذا النص ينبئ عن أن شرط حضور الثلثين يجب أن يكون مستصحباً إلى نهاية الاجتماع، ولا يكتفى بتوفره عند ابتداء الجلسة فقط، وسيأتي لذلك مزيد تفصيل عند الحديث عن جلسات المجلس[١].

(ف٢٩١) كما يلحظ من النص أنه اشترط حضور ثلثي الأعضاء، وإذا استحضرنا نص المادة الثامنة من اللائحة فإنها تنص على أن «تتكون الهيئة العامة للمجلس من رئيس المجلس ونائبه ورؤساء لجان المجلس المتخصصة». وهو نص مكرر لنص المادة الحادية والعشرين من نظام المجلس ذاته، وهذا يعني أنه لا يعتد إلا بحضور رؤساء اللجان المتخصصة لأنهم هم من تتكون منهم الهيئة العامة حسب نص المادتين المذكورتين، وعلى هذا الظاهر من النص فلا ينوب عن رئيس اللجنة المتخصصة نائبه ولا أي من أعضائها بحضور اجتماعات الهيئة، ويشفع لهذا الظاهر أنه اكتفى بحضور الثلثين، مما ينبئ عن إمكانية غياب أي من أعضاء الهيئة من غير منحه فرصة الإنابة عنه.

---

(١) في المطلب الرابع من المبحث الثالث.

ولكن إذا استحضرنا نص المادة الرابعة والعشرين من اللائحة فإنها تنص على أن رئيس اللجنة يقوم بإدارة أعمالها ويتحدث باسمها أمام المجلس، ويحل نائب الرئيس محله عند غيابه، وعند غياب الرئيس ونائبه يرأس اللجنة أكبر أعضائها سناً.

فهل تمتد هذه النيابة لتشمل النيابة عنه في حضور اجتماعات الهيئة العامة، قد يفهم من مقتضى إطلاق النص ذلك، وعلى هذا الفهم المحتمل فإنه في حالة غياب أي من رؤساء اللجان عن اجتماعات الهيئة العامة ينوب عنه نائبه في ذلك، وفي حالة غيابهما أكبر الأعضاء سناً.

وهذا مفهوم يحتمله النص ويستجيب بمرونة كبيرة للحاجة الفعلية، ولكن يعارضه المفهوم السابق الذي يمنع الإنابة، فأيهما أولى بالاعتبار؟ هذه مسألة قابلة للاجتهاد والنظر.

الفرع الثالث:

التنظيم الهيكلي للمجلس

(ف٢٩٢) إضافة إلى الطريقة المتفردة لاختيار أعضاء المجلس الذي يتم مباشرة من قِبل الملك، بحيث لا يكون هناك أي ارتباط لأعضائه بمن عدا الملك، وما يعنيه ذلك من استقلالية عن السلطة التنفيذية وأعضائها، فقد كفل النظام للمجلس حقه في تكوين كوادره وهياكله الإدارية بحسب ما تقتضيه طبيعة عمل المجلس وأدائه مهامه من غير خروج على الأصول العامة في التوظيف، فنصت المادة السادسة والعشرون من نظام المجلس على أن «تسري أنظمة الخدمة المدنية على موظفي أجهزة المجلس ما لم تقضِ اللائحة الداخلية بغير ذلك».

وقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس بالأمر الملكي رقم أ/١٥ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ متضمناً النص في المادة الرابعة والثلاثين على أن «يتم تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس وفقاً للائحة تنظيم الشؤون المالية والوظيفية. ويصدر رئيس مجلس الشورى القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس الإدارية والمالية بما في ذلك الهيكل التنظيمي، ومهام إدارات المجلس المختلفة، وذلك بما لا يتعارض مع نظام مجلس الشورى ولوائحه».

(ف٢٩٣) فاللائحة الداخلية قد أحالت تنظيم الشؤون الوظيفية إلى لائحة تنظيم الشؤون المالية والوظيفية التي صدرت معها بنفس الأمر الملكي المشار إليه باسم (قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية لمجلس الشورى)، وقد نصت هذه الأخيرة في المادة الخامسة منها على أن «تحدد مسميات ومراتب وظائف المجلس في ميزانيته، ويتم تحوير مسميات الوظائف وتخفيض مراتبها خلال السنة المالية بقرار من رئيس المجلس»، فمسميات الوظائف تحدد بحسب ما تقتضيه طبيعة أعماله، وهذا يعني أنه بإمكانه ابتكار مسميات ليست معهودة في التصانيف الوظيفية

العامة، كما أن التحوير والتخفيض جعلا إلى رئيس المجلس ليتصرف - باستقلال - في وظائف المجلس بحسب مقتضيات الحاجة ومصلحة العمل.

(ف٢٩٤) كما نصت المادة السادسة من القواعد المشار إليها على أن (يتم شغل وظائف المرتبتين الرابعة عشرة والخامسة عشرة بموافقة الملك. ويتم شغل وظائف المجلس الأخرى وفقاً لنظام الخدمة المدنية ولوائحه مع الاستثناء من أحكام المسابقة). فحيث أن مجلس الشورى لا يرتبط بأي جهة فيما عدا الملك باعتباره الرئيس الأعلى للدولة فإن شغل وظائفه العليا يتم بموافقة الملك، وليس أي جهة أخرى كمجلس الوزراء على ما هو معمول به في شغل هذه الوظائف العليا في أجهزة الدولة التنفيذية. وما عدا الوظائف العليا يتم شغلها وفقاً للقواعد العامة التي جاءت في نظام الخدمة المدنية ولوائحه، ولكن مع الاستثناء من أحكام المسابقة بحيث يتم شغل هذه الوظائف مباشرة من قِبل رئيس المجلس ليكفل له اختيار العناصر التي يقدر مستوى تأهيلها وحاجة أعمال المجلس إليها.

(ف٢٩٥) وخارج إطار التوظيف فقد كفلت تلك القواعد للمجلس حق الاستعانة بمن يرى الحاجة إلى خدماته لمواجهة متطلبات أدائه لعمله سواء بصفة مؤقتة أو دائمة، فنصت المادة السابعة من القواعد المشار إليها على أن « تضع الهيئة العامة للمجلس قواعد معاملة من يستعان بهم من غير أعضاء المجلس من موظفي الدولة وغيرهم، وما يصرف لهم من مكافآت. وتصدر هذه القواعد بقرار من رئيس المجلس ».

وقد وضعت الهيئة فعلاً تلك القواعد المنظمة للاستعانة، وصدرت بقرار رئيس المجلس رئيس الهيئة العامة رقم ٨ وتاريخ ١٤/٨/١٤١٤هـ، وتضمنت تحديد الفئات التي يستعان بها، ووجوه الاستعانة وطرقها، ومكافآتها، وسائر أحكامها.

الفرع الرابع:

الاستقلال المالي

(ف٢٩٦) يستقل مجلس الشورى بميزانية خاصة به تصدر بطريق خاص بها غير الطريق المقرر لسائر الأجهزة الحكومية حيث أنها تعتمد من الملك، ومن ثم تدرج رقماً في الميزانية العامة للدولة، فتنص المادة السابعة والعشرون من نظام المجلس «يكون لمجلس الشورى ميزانية خاصة تعتمد من الملك، ويتم الصرف منها وفق قواعد تصدر بأمر ملكي».

وكذا للمجلس استقلالية فيما يتعلق بالشؤون المالية والرقابة المالية والحساب الختامي، حيث قررت المادة الثامنة والعشرون أن تنظم هذه الأمور وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكي، ونصها: «يتم تنظيم الشؤون المالية بمجلس الشورى، والرقابة المالية، والحساب الختامي وفق قواعد خاصة تصدر بأمر ملكي».

وقد صدرت قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية لمجلس الشورى بالأمر الملكي رقم أ/١٥ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ، واستهلت بالمادة الأولى التي تجعل بداية السنة المالية للمجلس وانتهاءها وفقاً للسنة المالية للدولة فنصت على أن «تكون السنة المالية لمجلس الشورى هي السنة المالية للدولة».

وأفردت المادة الثانية مجلس الشورى بإجراء يختص به وحده، ولا يشاركه فيه أي جهاز آخر بحيث يعد المجلس مشروع ميزانيته بنفسه، ويرفعها إلى الملك مباشرة للنظر في اعتماده، فنصت على أن «يعد رئيس مجلس الشورى مشروع ميزانية المجلس السنوية، ويرفعه للملك للنظر في اعتماده».

فلا يناقش مشروع ميزانية المجلس كما تناقش مشروعات ميزانيات الأجهزة الأخرى، ولا يمر بالإجراءات التي تمر بها تلك الميزانيات.

وبعد اعتماد الميزانية فإن مبالغها تودع لدى مؤسسة النقد العربي السعودي وتكون محجوزة له للصرف منها بتوقيع رئيس المجلس أو نائبه، وفقاً للمادة الثالثة ونصها : «يودع مبلغ الميزانية بعد اعتمادها في مؤسسة النقد العربي السعودي، ويتم الصرف منه بتوقيع رئيس المجلس أو نائبه».

ولمواجهة أي نقص في ميزانية المجلس أو مقابلة أي مصروفات طارئة نصت المادة الرابعة على أنه «إذا لم تفِ المبالغ المدرجة في الميزانية لمقابلة مصروفات المجلس، أو إذا طرأ مصروف لم يكن منظوراً عند وضعها يعد رئيس المجلس بياناً بالمبلغ الإضافي المطلوب، ويرفعه إلى الملك للنظر في اعتماده».

(ف٢٩٧) وكما أن للمجلس استقلاليته في اعتماد ميزانيته والصرف منها فله استقلاليته أيضاً من حيث عدم خضوعه لرقابة أي جهة أخرى مهما كان نوع الرقابة بما فيها الرقابة المالية، وذلك ضماناً لحياديته واستقلاليته باعتباره سلطة مستقلة فنصت المادة الثامنة على أن «مجلس الشورى غير خاضع لرقابة أي جهة أخرى، ويكون ضمن تشكيلات المجلس الإدارية إدارة للرقابة المالية السابقة للصرف، وتتولى الهيئة العامة للمجلس الرقابة اللاحقة للصرف، ولرئيس مجلس الشورى أن يطلب من أحد الخبراء الماليين أو الإداريين وضع تقرير عن أي شأن من الشؤون المالية أو الإدارية للمجلس».

وضماناً لاستمرار الاستقلالية فإن النظر في الحساب الختامي للمجلس للملك وحده، فنصت المادة التاسعة على أنه «عند نهاية السنة المالية تعدُ الأمانة العامة للمجلس الحساب الختامي، ويرفعه رئيس المجلس إلى الملك للنظر في اعتماده».

(ف٢٩٨) ومع أن المادة الرابعة والثلاثين من اللائحة الداخلية للمجلس نصت على أن «يتم تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس وفقاً للائحة تنظيم

الشؤون المالية والوظيفية، ويصدر رئيس مجلس الشورى القواعد اللازمة لتنظيم أعمال المجلس الإدارية والمالية . . . . » . فإن قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية للمجلس قد جاءت بتقرير أهم القواعد والأحكام المالية المنظمة لشؤون المجلس المالية حسبما سبق استعراضه، وأما بقية الأحكام التفصيلية غير المؤثرة على الاستقلالية فأحالت القواعد بشأنها إلى القواعد المتبعة في تنظيم حسابات الوزارات والمصالح الحكومية فنصت المادة العاشرة على أنه « دون إخلال بأحكام هذه اللائحة يتبع في تنظيم الشؤون المالية للمجلس وحساباته القواعد المتبعة في تنظيم حسابات الوزارات والمصالح الحكومية » .

المبحث الثاني:

اختصاصات المجلس

(ف٢٩٩) المادة الخامسة عشرة تمثل منتصف نظام المجلس البالغ عدد مواده ثلاثين مادة، وتمثل العمود الفقري للنظام عملاً وتطبيقاً، حيث أنها تحدد اختصاصات المجلس ونصها : « يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء، وله على وجه الخصوص ما يلي :

أ ـ مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها.

ب ـ دراسة الأنظمة واللوائح، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، واقتراح ما يراه بشأنها.

جـ ـ تفسير الأنظمة.

د ـ مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، واقتراح ما يراه حيالها ».

وأكدت كثيراً من هذه الاختصاصات المادة الثامنة عشرة ونصها : « تصدر الأنظمة، والمعاهدات، والاتفاقيات الدولية، والامتيازات، وتُعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى ».

ولتفصيل القول في الاختصاصات نتناول ما نصت عليه هذه المادة تفصيلاً إضافة إلى ما في مواد النظام الأخرى من صلاحيات، وذلك في المطالب التالية :

المطلب الأول : السياسة العامة.

المطلب الثاني : الأنظمة.

المطلب الثالث : اللوائح.

المطلب الرابع : المعاهدات والاتفاقيات.

المطلب الخامس: الامتيازات.

المطلب السادس: تفسير الأنظمة.

المطلب السابع: خطط التنمية.

المطلب الثامن: التقارير السنوية.

المطلب التاسع: مناقشة المسؤولين الحكوميين.

المطلب العاشر: اقتراح الأنظمة وتعديلها.

المطلب الحادي عشر: طلب الوثائق والبيانات.

المطلب الثاني عشر: الخطاب الملكي.

المطلب الأول:

السياسة العامة

استهلت المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى بأن (يبدي مجلس الشورى الرأي في السياسات العامة للدولة التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء).

(ف٣٠٠) ولا يوجد تحديد للسياسات العامة للدولة، وإنما هي كما وصفها النظام عامة غير محددة لتشمل أي توجهات للدولة في سبيل رعاية مصالح الوطن والمواطنين، وبما أنها غير محددة في مجال معين أو بدرجة معينة فإن المتبادر إلى الفهم والظاهر من مدلول الوصف اللاحق لتلك السياسات المكوّن من اسم الموصول وصلته «التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء»؛ أنه قيد على الإحالة، بحيث يحال من السياسات العامة تلك التي يرى رئيس مجلس الوزراء إحالتها إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيها، أي أنها سلطة تقديرية لرئيس مجلس الوزراء بحسب ما يقدر أهمية مشاركة مجلس الشورى فيه، لأن هذه السياسات تتفاوت تفاوتاً بيناً من حيث تنوعها ودرجة أهميتها ونتائجها. كما أن النص جعل الإحالة لرئيس مجلس الوزراء وليس للملك، ومع أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء إلاّ أن ذكر هذا الوصف مشعر بالمركز الذي تتم منه الإحالة وهو كونه رئيس مجلس الوزراء، وهذا يوحي بأن رئيس مجلس الوزراء له الحق في إشراك مجلس الشورى مع مجلس الوزراء في أي مسائل تدخل في اختصاص هذا الأخير من أمور السياسة الداخلية أو الخارجية على نحو ما أشارت إليه المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء ولو لم تكن ضمن الاختصاصات المذكورة تحديداً بالنص عليها في المادة الخامسة عشرة المشار إليها من نظام مجلس الشورى.

وقد يفهم من وصف «التي تحال إليه من رئيس مجلس الوزراء» أنه قيد على كيفية الإحالة، وليس قيداً على موضوعات الإحالة أي أنه قيد في كيف يحال وليس قيداً على ما يحال. وعلى هذا الفهم فإن الإحالة ليست سلطة تقديرية، وإنما من اختصاص المجلس النظر في جميع السياسات العامة للدولة وإبداء الرأي فيها، وما ورد سرداً في الفقرات الأربع من هذه المادة لا يعني حصراً لموضوعات الاختصاص، وإنما هي على سبيل التمثيل بالأهم. ويؤيده التقديم لتلك الفقرات بعبارة «وله على وجه الخصوص» مما يعني أنها مخصصة بالذكر للأهمية وليس للحصر.

المطلب الثاني:

الأنظمة

(ف٣٠١) لقد سبق بيان مدلول كلمة (الأنظمة)، ودرجات الأنظمة ومراتبها[١]، ويراد بالأنظمة الداخلة في اختصاص مجلس الشورى الأنظمة العادية، وهي تلك التي تصدر بمراسيم ملكية بعد دراستها من مجلسي الشورى والوزراء وفقاً لما فرضته المادة الثامنة عشرة من نظام المجلس.

وهذا النوع من الأنظمة هو المستغرق لجميع الأنظمة ولا يخرج عنه إلاّ الأنظمة الأساسية التي استثنيت بالمرسوم الملكي رقم م/٢٣ وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ (وهي النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المقاطعات) حيث صدرت بأمر ملكي. وعليه فإن اختصاص مجلس الشورى يكون شاملاً لما عداها من أنظمة مما يسمح بالقول بأن الاختصاص التنظيمي لمجلس الشورى اختصاص مطلق نظراً إلى أن الأنظمة المذكورة لا تدخل أساساً في اختصاص السلطة التنظيمية باعتبارها وثائق دستورية يتم إعدادها وإصدارها بطريق خاص.

ومع أن الفقرة (ب) من المادة الخامسة عشرة الواردة ببيان اختصاصات المجلس جاءت بنص (دراسة الأنظمة) إلاّ أنه من الجلي أن المراد مشروعات الأنظمة، أما الأنظمة السارية فلا يتصور دراستها إلاّ إذا كانت الدراسة جارية بتعديل شيء من أحكامها، فهذا للمجلس أيضاً بصراحة نص المادة الثامنة عشرة. وأما المبادرة بدراسة نظام نافذ فسيأتي بيانه[٢].

---

(١) انظر ما تقدم في الفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول (الفقرة ٥٧ وما بعدها).

(٢) في المطلب العاشر من هذا البحث.

المطلب الثالث:

اللـوائح

(ف٣٠٢) سبق أيضاً بيان مدلول اللوائح وأنواعها، والمراد باللوائح الواردة ضمن اختصاصات المجلس وفقاً للمادة الخامسة عشرة من نظامه هي اللوائح التنظيمية التي تصدر غالباً مستقلة وتنظم الموضوع ابتداء، أي التي لا تكون بناء على نظام بعينه ينظم موضوعها، وفي حالات قليلة جداً قد تكون اللائحة التنظيمية مبنية على نظام بعينه ينظم موضوعها، ولكنه ينص على ترك جانب من الموضوع الذي ينظمه للائحة تنظيمية تصدر من السلطة التنظيمية، وذلك إذا قام ما يسوغ ذلك حسبما يقدره واضع النظام كأهمية الموضوع مع الحاجة إلى تمتعه بقدر من المرونة في التقرير والتعديل والبيان، ولكنه لا يسوغ تركه للسلطة التنفيذية لئلا تخرج به عن مقاصد النظام أو تقصر دونها.

(ف٣٠٣) واختصاص مجلس الشورى بدراسة هذه اللوائح اختصاص صريح في جميع اللوائح التي تصدر بعد نفاذ نظامه، ولكن يثور التساؤل عما لو كان منصوصاً في النظام على إصدارها من مجلس الوزراء، فإن كان النظام صادراً قبل نفاذ نظام المجلس فالذي أراه أنه يجب أن يشترك مجلس الشورى في دراسة اللائحة التنظيمية التي نص عليها النظام، لأن الاقتصار على مجلس الوزراء حينما كان يتفرد بهذه السلطة، فتخصيصه بالذكر إنما هو بقصد تحديد جهة اعتماده بأن يتم من قِبل السلطة التنظيمية التي كان يستقل بها مجلس الوزراء، أما عندما أصبح يشاركه فيها غيره فيتعين اعتماد اللائحة من السلطة التنظيمية بكاملها، ومثال ذلك ما ورد في نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥٦ وتاريخ ٢٤/١٠/١٤٠٩هـ حيث نص في مادته الثامنة والعشرين على أن تصدر له لائحة تنظيمية. ومع أن النص اقتصر على مجلس الوزراء حيث لم

يكن حينها قد صدر نظام مجلس الشورى إلاّ أنه حيث لم تتم إجراءات اعتماد اللائحة قبل نفاذ نظام مجلس الشورى فيجب إشراكه في دراستها بعد نفاذ نظامه.

ولا يعترض على ذلك بأن الأمر الملكي الصادر بنظام مجلس الشورى قد نص على أن يستمر العمل بكل الأنظمة والأوامر والقرارات المعمول بها عند نفاذ هذا النظام حتى تعدل بما يتفق معه، لأن النص الذي يرد في نظام ما على إصدار اللائحة من مجلس الوزراء ليس من قبيل الأحكام الموضوعية التي تطبق على الوقائع والتصرفات التي يجب ألاّ تعرى عن حكم يطبق عليها، بحيث لا يمكن أن يوقف تنفيذ حكم إلى حين انتظار البديل، أما إصدار اللائحة فهو إجراء يجب اتخاذه في ظل الأحكام السارية وقت إجرائه، كما أن المراد ليس المجلس بذاته وإنما المراد السلطة التنظيمية على أي وجه تشكل.

(ف٣٠٤) أما لو كان النظام صادراً بعد نفاذ نظام مجلس الشورى ونص على إصدار اللائحة من قِبل مجلس الوزراء، فقد يثور الاختلاف بشأن إصدارها بقرار منه وحده أو بقرار من المجلسين معاً، فالقول بأن إصدار هذه اللائحة يقتصر على مجلس الوزراء يستند إلى أن النظام الصادر بعد نفاذ نظام مجلس الشورى يكون صادراً بعد دراسته من المجلس نفسه، فإذا تضمن نصاً يخول مجلس الوزراء إصدار لائحته التنظيمية كان ذلك تفويضاً من المجلس لمجلس الوزراء في إصدار اللائحة بقرار منه وحده.

وأما القول بأن إصدار هذه اللائحة يجب أن يتم بعد دراستها من المجلسين معاً (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) فإنه يستند إلى أن النص في النظام على إصدار لائحته التنظيمية بقرار من مجلس الوزراء لا يعني تفويضاً لهذا الأخير بالاستقلال بإصدارها، وإنما المقصود بيان الأداة التي تصدر بها اللائحة من غير أن

ينال ذلك من وجوب استكمال إجراءات دراستها التي يأتي في قمتها مشاركة مجلس الشورى في هذه الدراسة حسبما تقضي به المادة السابعة والستون من النظام الأساسي للحكم التي تنص على أن تختص السلطة التنظيمية بوضع الأنظمة واللوائح، وهو ما أكدت عليه المادة الخامسة عشرة المشار إليها، وتخصيص مجلس الوزراء وحده بالذكر إنما هو باعتباره المرحلة الأخيرة ويأتي بعد مجلس الشورى، وتجنباً لتكرار ذكر المجلسين معاً في النص.

المطلب الرابع:

الاتفاقيات والمعاهدات

ورد النص في نظام مجلس الشورى في مادته الخامسة عشرة على اختصاصه بدراسة (المعاهدات، والاتفاقيات الدولية) مفصولاً بين المعاهدات والاتفاقيات بفاصلة، وكذا ورد النص أيضا في المادة الثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، وفي المادة العشرين من نظام مجلس الوزراء، وفي المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم.

(ف٣٠٥) وهذا يثير التساؤل عن الفرق بين المعاهدات والاتفاقيات، وهل الوصف بكلمة الدولية يقتصر على الاتفاقيات دون المعاهدات ؟

بالرجوع إلى اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩م الموافق عليها بالمرسوم الملكي رقم م/٢٥ وتاريخ ٢٥/٦/١٤٢٣هـ نجد أنها عرفت المعاهدات في الفقرة (أ) من البند (١) من المادة الثانية منها بأن (المعاهدة تعنى الاتفاق الدولي المعقود بين الدول في صيغة مكتوبة والذي ينظمه القانون الدولي، سواء تضمنته وثيقة واحدة أو وثيقتان متصلتان أو أكثر، ومهما كانت تسميته الخاصة).

ومن هذا التعريف يلحظ أن المعاهدات ليست بحاجة إلى وصفها بالدولية، لأن هذا التعريف أصبح معتمداً في التنظيم السعودي بالموافقة عليه.

وأما الاتفاقيات فلم أطلع على تعريف محدد لها معتمد نظاماً، ولكن هذه الكلمة في الاستعمال لم تتمحض للاتفاقيات الموقعة بين الدول، وما في حكمها من أشخاص القانون الدولي، وإنما تستعمل أحياناً في العقود التي تبرم بين شركات أو أفراد ومن في حكمهم من أشخاص القانون الخاص، أو بين أي منهم

وأحد أشخاص القانون العام، أو بين أي ممن ذكر وأشخاص القانون الدولي، أو فيما بين هذه الأشخاص بعضها مع بعض، ومن هنا جاءت هذه الكلمة مقترنة في التنظيم السعودي بكلمة (دولية) كما مرّ ذكره في النصوص المشار إليها آنفاً في الأنظمة الثلاثة، وفي المادة الثانية والأربعين من النظام الأساسي للحكم، وفي قرار مجلس الوزراء رقم ١٢١٤ وتاريخ ٢٣ / ٩ / ١٣٩٧هـ الصادر بالموافقة على إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية، وقد ترد أحياناً كلمة (اتفاقيات) مجردة من وصف الدولية إذا كان السياق يدل على هذا المراد، كما في المادة الحادية والثمانين من النظام الأساسي للحكم ونصها : «لا يخل تطبيق هذا النظام بما ارتبطت به المملكة العربية السعودية مع الدول والهيئات والمنظمات الدولية من معاهدات واتفاقيات».

وفي هذا ما يوحي بأن وصف (الدولية) منعوتة به الاتفاقيات في النصوص المشار إليها، وذلك تمييزاً لها عن الاتفاقيات التي تكون بين أفراد القانون الخاص أو بين أحد أفراد القانون الخاص وأحد أفراد القانون العام.

(ف٣٠٦) وإذا أخذت الاتفاقيات بهذا الوصف فهي تلتقي مع المعاهدات في أن جميع أطرافها دول، ولكن يمكن تلمس الفوارق بين المعاهدات والاتفاقيات من الوجوه التالية :

١- أن المعاهدة وفقاً للتعريف السابق ذكره لا تكون إلا بين عدة دول، أما الاتفاقية فيمكن أن تكون بين دولتين فقط وهي ما يسمي بالاتفاقيات الثنائية، وهذا ما يستشف من تعريف المعاهدة المذكور آنفاً الوارد في اتفاقية فينا حيث حصر المعاهدة بأنها اتفاق بين دول، كما يمكن الاستشهاد له بما ورد في قرار مجلس الوزراء رقم ١٢١٤ لعام ١٣٩٧هـ المشار إليه الصادر بإجراءات عقد الاتفاقيات الدولية حيث يلحظ من نصوصه أنه في الاتفاقيات التي تكون بين طرفين.

٢- أن المعاهدة تكون بين دول فقط، أما الاتفاقية فيمكن أن تكون بين دول أو غير دول من أشخاص القانون الدولي، وهو ما يفهم من المادة الثالثة الخاصة بالاتفاقيات الدولية غير الداخلة في نطاق هذه الاتفاقية، وهي الاتفاقيات الدولية التي تعقد بين الدول والأشخاص الأخرى للقانون الدولي أو بين هذه الأشخاص الأخرى مع بعضها البعض، أو الاتفاقيات الدولية التي لا تتخذ شكلاً مكتوباً.

(ف٣٠٧) وهذه الفوارق ليست حاسمة ولا تصمد دائما أمام الاستعمال، حيث تستعمل كل منها محل الأخرى، وحتى في المصادر التي تستشف منها هذه الفوارق لا تتأكد صراحة هذه الفوارق، فمثلاً اتفاقية فينا لقانون المعاهدات نفسها سميت اتفاقية رغم أنها بين دول عديدة فإنها أسمت نفسها بالاتفاقية وليس المعاهدة. كما أن الأمر السامي رقم ٢٥٩٥١ وتاريخ ٦/١١/١٤٠٠هـ الصادر بإجراءات عقد الاتفاقيات الدولية قد تضمن إجراءات تخص المعاهدات أيضاً.

إلاّ أن الملاحظ أن استخدام كلمة الاتفاقيات أعم، فكثيراً ما تطلق ويراد بها المعاهدات، أما المعاهدات فنادراً ما تستعمل ويراد بها غير الاتفاقيات متعددة الأطراف، كالاتفاقيات الثنائية، أو بين دولة وبعض أفراد القانون الدولي.

(ف٣٠٨) وأمام هذا الاختلاف في التسميات ومدلولاتها فلا بد من اعتماد تفريق بينها لأغراض هذه الدراسة يقوم على المنهج اللازم لإقرار كل منها، وهذا التفريق يكون إلى نوعين:

النوع الأول: المعاهدات وما في حكمها مما يكون متعدد الأطراف.

النوع الثاني: الاتفاقيات الدولية الثنائية وما في حكمها مما يكون بين المملكة وطرف آخر.

(ف٣٠٩) النوع الأول: المعاهدات:

هذا النوع من المعاهدات التي تكون متعددة الأطراف لا يتاح للدولة الراغبة في الموافقة عليها التدخل في نصوصها وأحكامها، لأن المعاهدة إن لم تكن دخلت حيز التنفيذ بعد بموافقة العدد اللازم لنفاذها حسب نصوصها فإنها في هذه الحالة تظل مفتوحة للتوقيع عليها بنصوصها المعروضة، ولا يفتح المجال للتعديل فيها، وإنما يتاح التوقيع عليها مع إبداء التحفظات بالقدر الذي تجيزه نصوصها، لأن مرحلة إقرار نصوصها وأحكامها بعد فتحها للتوقيع تكون قد تمت، وما لم تكن الدولة قد ساهمت في بدايتها وصياغتها قبل إقرارها فليس من الممكن فتحها للتعديل إلى مالا نهاية لأنه يتعذر في هذه الحالة إخراجها.

وأما إن كانت المعاهدة قد دخلت حيز التنفيذ باكتمال العدد اللازم لنفاذها فإن المجال يبقي مفتوحاً للانضمام إليها من غير إجراء أي تعديل، وإنما يسمح فقط بالتحفظ عليها عند الانضمام بالقدر الذي تسمح به نصوصها.

ومن هنا يتبين أن المعاهدة ليست لها إلاّ مرحلة واحدة في النظر، وهي النظر في الموافقة عليها إذا كانت مفتوحة للتوقيع أي قبل دخولها حيز التنفيذ، أو الموافقة على الانضمام إليها إذا كانت قد دخلت حيز التنفيذ وسارية المفعول.

ولذا فإن مجلس الشورى في كلتا الحالتين يكون أمامه بعد دراستها والنظر فيها إما الموافقة عليها، أو الموافقة عليها مع التحفظ على بعض أحكامها بالقدر الذي تسمح به نصوصها، أو رفضها.

(ف٣١٠) النوع الثاني: الاتفاقيات الثنائية:

نظراً إلى أن الاتفاقية الثنائية وما في حكمها من الالتزامات التي تكون الدولة طرفاً فيها إنما تخضع لإرادة متبادلة بين طرفيها بعد التفاوض وتبادل وجهات النظر بينها فإنها تأخذ عدة مراحل في دراستها، يمكن إجمالها في ضوء الأحكام

المنظمة لعقد الاتفاقيات الدولية وبخاصة ما ورد في إجراءات عقد الاتفاقيات الدولية الصادرة بقرار مجلس الوزراء، رقم ١٢١٤ وتاريخ ٢٣/٩/١٣٩٧هـ المعدل بقرار مجلس الوزراء رقم ٤١ وتاريخ ١٢/٥/١٤١٢هـ، وما ورد في الأمر السامي رقم ٢٥٩٥١ وتاريخ ١٢/٥/١٤١٢هـ، وذلك في أربع مراحل:

المرحلة الأولى: مرحلة التوقيع بالأحرف الأولى، وهو التوقيع الذي يقوم به الوزير المعني أو المسئول الممثل للدولة على الاتفاقية بصفة مبدئية، بعد رجوعه إلى مجلس الوزراء، وهو توقيع لا يولد أي التزام، وإنما غرضه هو الكشف عن التوصل مع الطرف الآخر إلى صيغة مقبولة في الجملة، وصالحة لأن يرفعها كل طرف إلى حكومته للنظر فيها.

المرحلة الثانية: مرحلة التفويض بالتوقيع النهائي، ويتم ذلك بصدور قرار من مجلس الوزراء بتفويض المسؤول الممثل للدولة بالتوقيع النهائي عليها إذا لم يكن له أي ملحوظات عليها، فإن كان للمجلس ملحوظات عليها فإنه يعيدها إلى المسؤول المعني للتفاوض مع الطرف الآخر بشأن تلك الملحوظات، فإن وافقه الطرف الآخر عليها يقوم بالتوقيع عليها، وإن لم يوافقه وتوصلا إلى صيغة أخرى فإن المسؤول المعني يعيد الرفع عنها من غير توقيع ليقرر مجلس الوزراء ما يراه. إلاّ أنه إذا كانت الملحوظات أو التعديلات غير جوهرية ولا مؤثرة على الالتزامات المتبادلة فإن المسؤول يقوم بالتوقيع عليها.

وهذا التوقيع لا يضفي على الاتفاقية قوة تنفيذية، وإنما يكسبها مرحلة متقدمة من القبول، بحيث تكشف للطرف الآخر بان هذه الصيغة تفتح المجال أمام كل من الطرفين لاتخاذ الإجراءات اللازمة حسب قانون بلده للموافقة على هذه الاتفاقية، تمهيداً لإتمام الإجراءات الدستورية لدخولها حيز التنفيذ.

المرحلة الثالثة: الموافقة النهائية المقترنة بإعداد المرسوم الملكي اللازم للموافقة عليها.

وفي هذه المرحلة تكون الاتفاقية قد تم التوقيع عليها من قبل المسؤول بالتوقيع النهائي وفقاً للقرار الصادر من مجلس الوزراء بذلك كما أشير إليه في المرحلة الثانية.

المرحلة الرابعة: صدور المرسوم الملكي اللازم للموافقة على هذه الاتفاقية، وبه تعتبر الاتفاقية نافذة المفعول بعد تبادل وثائق التصديق بين الطرفين.

وهذه المراحل تتميز بها الاتفاقيات الثنائية عن المعاهدات من حيث إجراءات الموافقة عليها، حتى وإن اختلطت معها في التسمية.

(ف٣١١) ولم يقتصر هذا الخلط في الاستعمال على هاتين التسميتين فقط، بل وجدت تسميات أخرى عديدة لا ضابط لها ولا رابط، مثل: الميثاق، البرتوكول، الاتفاق، مذكرة التفاهم، الإعلان، البيان، التصريح، العهد، الشرعة، تبادل المذكرات، وغير ذلك من المصطلحات الناشئة عن فوضى وإسراف في حشدها من غير أن يقترن بذلك جهد كافٍ في تحديد مدلول واضح لكل منها، ولا حكمة ظاهرة من ورائها، ولا سبب موجباً لها، وقد يكون مرد تعدد هذه التسميات أن الاتفاقيات ترتبط بالعديد من الدول المتباينة في ثقافاتها واصطلاحاتها ومناهجها فتتعدد المفردات بين لغات العالم وتتنوع ترجماتها وتختلف فيما بينها.

ومع هذا فإن فقه القانون الدولي لم يخل من اجتهادات في تلمس مدلولات لكل منها، فإضافة إلى ما ذكرناه من مدلولات للمعاهدة والاتفاقية الدولية، فقد حاول البعض أن يصرف مصطلح المعاهدة إلى الاتفاق الدولي الذي يتناول بالتنظيم موضوعات ذات صله بالعلاقات السياسية كمعاهدة السلام، والتحالفات، وما شابهها كالصلح ونحوه.

ويصرف اصطلاح الاتفاقية إلى الاتفاق الدولي الذي يقصد به وضع قواعد لتنظيم العلاقات ذات الصلة بالموضوعات الاقتصادية والثقافية وغيرها.

كما يوجد من الاجتهادات من يصرف مصطلح (الميثاق) إلى الاتفاق الذي يتم بين دول على إنشاء كيان قانوني أو منظمة أو هيئة تتولى التنسيق وتحقيق التعاون فيما بينها كميثاق الأمم المتحدة وميثاق الجامعة العربية.

وشاع استخدام مصطلح البرتوكول في الاتفاقات المعدلة لاتفاقات سابقة، أو المكملة لاتفاقات أخرى، أو المفسرة لأحكام فيها، أو المتضمنة لأحكام إضافية أو إجراءات تنفيذية، وهذا يوحي بأن البرتوكول ذو مرتبة أدنى من حيث الأهمية.

كما كثر استخدام مصطلح (مذكرة التفاهم) في الاتفاق على خطوط عريضة تمثل تمهيداً لإبرام اتفاقية أو معاهدة، أو تمثل تلاقياً لوجهات النظر حول مبادىء اتفاق بين الأطراف.

أما البيان والإعلان والتصريح فقد شاع إطلاقها في التأكيد على المباديء والسياسات المشتركة التي يتفق عليها من خلال مؤتمرات أو اجتماعات مشتركة.

ومع هذه المحاولات في إيجاد مدلولات محددة لهذه المصطلحات إلا أنها تظل غير حاسمة ولا قاطعة، حيث يجري استخدامها في أي عمل قانوني لتنظيم علاقة بين أشخاص القانون الدولي.

(ف٣١٢) وإذا كان الأمر كذلك فإن اختلاف هذه التسميات تظل غير ذات أثر في اختصاص مجلس الشورى في دراستها المؤكد عليه في المادتين الخامسة عشرة والثامنة عشرة من نظام مجلس الشورى، والمادة العشرين من نظام مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يخرج عن نطاق اختصاصه أي قاعدة قانونية تهدف إلى تنظيم علاقة المملكة أو إحدى هيئاتها العامة مع دولة أخرى أو أحد أشخاص

القانون الدولي، مهما كانت التسمية التي أصبغت على تلك القاعدة، ولا يخرج عن ذلك إلا ما يسمى بالبيان أو الإعلان أو التصريح أو ما شابه هذه الأسماء، مما يكون الهدف منه فقط التأكيد على المباديء والسياسات المشتركة التي لا تتضمن التزامات جديدة على الدولة.

المطلب الخامس:

الامتيازات

(ف٣١٣) تأكيداً على اختصاص مجلس الشورى بدراسة الامتيازات بمقتضى الفقرة (ب) من المادة الخامسة عشرة من نظامه ؛ فقد نصت المادة الثامنة عشرة من نظامه على أن تصدر الامتيازات وتعدل بموجب مراسيم ملكية بعد دراستها من مجلس الشورى. وجاء هذا تأكيداً على المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم على ما تقدم في بيان مدلولها[١] وشمولها لجميع أنواع الامتيازات، سواء ما كان منها امتيازاً باستغلال الثروات العامة وتملكها، أو ما كان منها امتيازاً بتشغيل مرفق من المرافق العامة والاستحواذ على موارده وعوائده.

(ف٣١٤) فأما النوع الأول وهو استغلال الثروات العامة فإن مما يستوجب إناطة الإذن فيه والموافقة عليه بالسلطة التنظيمية بكاملها أنه يمثل تنازلاً من الدولة عن ثروة من ثرواتها العامة لصالح شخص خاص بعينه ليتفرد بتملكه، ويتميز عن الآخرين بحق خاص له في هذه الثروة الوطنية يستغلها ويتملكها وحده دون الآخرين. ومن هنا جاء الحرص على عدم منح هذا الامتياز إلاّ بأقوى الأدوات النظامية بحيث يخضع لرقابة السلطة التنظيمية.

وأما النوع الآخر من الامتيازات وهو امتياز تشغيل المرافق العامة فمع أنه يعد من أنواع العقود الإدارية إلاّ أن ما يستوجب إناطة حق دراسته بمجلس الشورى عدة اعتبارات من أهمها:

١ـ أن موضوع عقد الامتياز هو إدارة مرفق عام، وهذا يقتضي أن يتضمن العقد تنظيماً لإدارة هذا المرفق واستغلاله، وأن ينطوي على شروط لائحية يجب على المتعاقد (الملتزم) قبولها، ولا تخضع للتراضي كالشروط العقدية.

---

(١) في الفقرة (٩٨) وما بعدها.

٢ـ أن عقد الامتياز يتيح للمستثمر استغلال مورد من موارد الدولة كما هو الشأن في استغلال الثروات العامة واستثمارها، وهذا يعني أن المصلحة العامة تستدعي الرقابة على ملاءمة هذا العقد ومدى تحقيقه للمصلحة العامة أو عدم تعارضه معها. وهذا ما يعطي هذا الاختصاص طابعاً رقابياً.

٣ـ أن عقد الامتياز بما ينطوي عليه من هدفين متغايرين لطرفيه، يتمثل أحدهما في مراعاة تحقيق غرض الدولة في إدارة المرفق واستغلاله لتلبية الاحتياجات العامة نيابة عن الإدارة، ويتمثل الهدف الثاني في استغلال المرفق من قبل المستثمر سعياً إلى الربح، فقد فرضت المواءمة بين هذين الهدفين جملة من الحقوق للإدارة على المستثمر لضمان حسن سير المرفق العام، وتتمثل هذه الحقوق فيما يلي:

أ ـ أن لها على الملتزم حق الرقابة، وهي سلطة يجب عليها ممارستها ولا يجوز لها أن تتنازل أو تتخلى عنها حتى وإن لم ينص عليها في العقد، بل حتى ولو نص على استبعادها فهو نص مرفوض. وتمارس الإدارة الرقابة بجميع أنواعها سواء كانت فنية بالتأكد من أن تسيير المرفق يتم وفقاً لشروط العقد، أو كانت إدارية برقابة قرارات الملتزم أو تعيين مندوب عنها في إدارة المنشأة (الملتزم) بل قد تصل إلى حد تعيين مدير المنشأة، أو كانت مالية كرقابة الحساب الختامي.

ب ـ أن لها حق توقيع الجزاءات.

جـ ـ أن لها حق تعديل الامتياز وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة، لأن هذا العقد يهدف إلى استمرار سير المرافق والخدمات العامة، وقد تحدث متغيرات تستوجب التعديل تبعاً للمصلحة العامة، والتعاقد في الامتياز تم على أساس أن نية الطرفين منصرفة عند إبرام العقد إلى ضرورة الوفاء

بحاجة المرفق وتحقيق المصلحة العامة، وحق الإدارة في التعديل لا تستمده من نصوص العقد، وإنما هو مستمد من طبيعة المرفق واتصال العقد به ووجوب الحرص على انتظام سيره، ولذا يثبت حق الإدارة في التعديل من غير حاجة إلى النص عليه في العقد أو موافقة الطرف الآخر عليه، ولذا فإنه لا يجوز للإدارة أن تتنازل عن ممارسة هذه السلطة لأنها من النظام العام. غير أن سلطة التعديل تقتصر على نصوص العقد المتصلة بسير المرفق العام وحاجاته ومقتضياته، أما المزايا المالية المتفق عليها في العقد والتي يتمتع بها المتعاقد مع الإدارة فلا يجوز لها المساس بها.

د ـ أن لها حق استرداد المرفق، سواء كان هذا الاسترداد منظماً في العقد أم أمراً بدا للإدارة إذا وجد ما يقتضيه من اعتبارات المصلحة العامة تحت رقابة القضاء.

ولهذا كان من المتعين تحقيقاً للمصلحة العامة أن يخضع هذا العقد لمراقبة السلطة التنظيمية.

المطلب السادس:

تفسير الأنظمة

(ف٣١٥) سبق عند الحديث عن الآثار المترتبة على مبدأ التدرج التشريعي بيان مدلول التفسير وأنواعه، والتي هي التفسير الفقهي والتفسير القضائي والتفسير التشريعي[١]، فأما النوعان الأولان فليسا هما المقصودين في المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى التي نصت على أن من بين اختصاصات المجلس (تفسير الأنظمة)، لأن هذين النوعين لا يمثلان عملاً تشريعياً على ما سبق بيانه، أما النوع الثالث وهو التفسير التشريعي فهو المراد في هذه المادة باعتباره عملاً تختص به السلطة التشريعية (التنظيمية)، لأنه يهدف إلى تحديد مدلول معين للنص النظامي، بحيث يتعين تطبيقه على هذا الوجه المحدد، ويكون هذا التفسير متعيناً حينما يقع اختلاف في فهم النص وتطبيقه بشكل تنعدم معه المساواة أمام القانون بين المخاطبين بأحكامه رغم تماثل مراكزهم وظروفهم، فيتطلب الأمر تدخل السلطة التنظيمية لتفسير النص تفسيراً ملزماً يحقق المساواة في تطبيقه، وتتحدد المراكز القانونية للمخاطبين بأحكامه على مقتضى هذا التفسير الملزم.

وهذا التفسير إضافة إلى كونه ملزماً لا يجوز الخروج عنه لا في الفهم ولا في التطبيق، بحيث لا تجوز المنازعة فيه ولا الاجتهاد معه ؛ فإنه يطبق بأثر رجعي منذ تاريخ نفاذ النص النظامي المفسَّر، لأنه يعد بياناً لمقصود السلطة التنظيمية من النص وكاشفاً عن حقيقته ومدلوله.

وهذا المدلول للتفسير المنصوص عليه في الفقرة (جـ) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى لا يثور لبس في انطباقه على الأنظمة العادية التي

---

(١) انظر ما سبق في الفقرات (٨١) وما بعدها.

يشترك المجلسان (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) في دراستهما، وتصدر بمرسوم ملكي[١].

(ف٣١٦) ولكن يثور التساؤل عن مدى شمول هذا الاختصاص بالتفسير للأنظمة الأساسية التي صدرت بطريق استثنائي خاص بها، والذي أراه هو عدم دخول هذه الأنظمة الأساسية في مدلول هذه الفقرة، وذلك لما يأتي :

١ـ أن التفسير التشريعي ينطوي على حسم في تعيين مدلول النص بحيث لا يجوز بأي وجه وفي أي حال تطبيقه على خلاف هذا التفسير، وهذا بحد ذاته عملية تنظيمية تهدف إلى تقرير حكم ملزم، بحيث لا يقبل بعدها أي عمل على خلافه ولو كان مبنياً على هذا النص المفسّر من وجهة نظر مطبقه، ولذا فإنه أحياناً قد يستشكل الأمر حينما يفهم التفسير على أنه تعديل للنص المفسَّر أو توسيع من دائرة تطبيقه أو اقتصاره على بعض مدلولاته أو تقييد نطاقه، ولحسم هذا الاستشكال وقطعه كان لا بد من اعتماده من نفس الجهة التي تملك حق تقرير الحكم ابتداء.

٢ـ أن مصطلح (الأنظمة) له مدلول مستفاد من النظام الأساسي للحكم (المادة السبعين)، ونظام مجلس الشورى (المادة الثامنة عشرة) ونظام مجلس الوزراء (المادة العشرين) بأنها ما يتم إصدارها بمراسيم ملكية بعد دراستها في مجلس الشورى ومجلس الوزراء، وعليه فإن الأنظمة الأساسية التي صدرت بطريقة أخرى لا تدخل في هذا المصطلح (الأنظمة)، وهذا ما قرره المرسوم الملكي رقم م/٢٣ وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ، فتخرج الأنظمة الأساسية عن مدلول الأنظمة التي يختص مجلس الشورى بتفسيرها.

---

(١) ومن وجهة نظري فإن مجلس الشورى يختص بتفسير الأنظمة حتى النصوص فيها على أن يختص بتفسيرها مجلس الوزراء، فأي تفسير لها يقع بعد نفاذ نظام مجلس الشورى فلا بد من اشتراك المجلسين في دراسته، على ما سبق أن قررته في الفقرتين (٣٠٣، ٣٠٤) بشأن اللوائح.

٣ـ أن القول بشمول كلمة (الأنظمة) التي يختص مجلس الشورى بتفسيرها للأنظمة الأساسية سوف يؤدي إلى أن السلطة التنظيمية تقوم بالتشريع لنفسها، وهذا أمر غير مقبول في العمل التشريعي.

٤ـ أن قيام مجلس الشورى بتفسير الأنظمة يتم بإصدار قرار منه بذلك، وقرار المجلس وفقاً للمادة السابعة عشرة من نظامه ينظر فيه مجلس الوزراء، ثم يصدر به مرسوم ملكي باعتباره أداة اعتماد الأنظمة، وهذا ينسجم فقط مع الأنظمة العادية، أما الأنظمة الأساسية فلا تخضع لهذا الإجراء.

المطلب السابع:

خطط التنمية

(ف٣١٧) صدرت أول خطة للتنمية في المملكة العربية السعودية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٨١٢ وتاريخ ٦/٦/١٣٩٠هـ الذي تضمن في فقرته الأولى الموافقة على الخطة، وفي الفقرة الثانية تأليف لجنة وزارية لوضع القواعد العامة لتنفيذها، وفي الفقرتين الثالثة والرابعة ألزم الجهات الحكومية بتقديم دراسات الجدوى الاقتصادية للمشروعات، وفي الفقرة الخامسة ألزم الجهات الحكومية بالبدء في الإصلاحات الإدارية وتهيئة الجو المناسب لتنفيذ المشروعات، وفي الفقرة السادسة الأخيرة ألزم الجهات الحكومية بأن تضع ميزانياتها السنوية على أساس خطة التنمية الخاصة بكل منها[١].

وقد تتابعت خطط التنمية الخمسية، بحيث تصدر كل خمس سنوات، ويعكس تواصل خطط التنمية «الالتزام والحرص المستمر على تطوير اقتصاد المملكة وتنميته، كما يعكس السعي الحثيث لتحقيق الاستراتيجية الشاملة للتنمية وفقاً لخطط وسياسات وبرامج وأهداف محددة تسعى إلى تعزيز القدرة الإنتاجية للاقتصاد الوطني، والاستمرار في رفع مستويات المعيشة للمواطنين،

---

(١) ولم يكن صدور هذا القرار بداية الفكرة في التخطيط ورسم السياسات، فقد كانت المادة (١٨) من نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧هـ قد أوكلت إلى مجلس الوزراء رسم سياسة الدولة الداخلية والخارجية والمالية، وتنفيذاً لذلك صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١١ وتاريخ ٨/١/١٣٧٩هـ ومما جاء فيه: «عملاً بالمادة (١٨) من نظام مجلس الوزراء يطلب من جميع الوزارات والمصالح أن تقدم في مدة أقصاها نهاية ربيع الثاني ٧٩ تقارير وافية دقيقة مدعمة بالأرقام والوقائع عن أوضاع العمل لديها وما أنجزته في السنوات الأربع الماضية والعقبات والملابسات والظروف التي أحاطت بهذه الأعمال، وعن ملاحظاتها، وتوضح فيها الوضع الحالي والسياسة التي تراها كفيلة لتأدية رسالتها في المستقبل، بما في ذلك المشاريع التي تراها ضرورية لتنفيذ تلك السياسة، وعلى ضوء ذلك يرسم مجلس الوزراء السياسة التي يجب أن تسير عليها الدولة في نواحيها المختلفة».

وتوفير مقومات الحياة الكريمة لهم انطلاقاً من رؤية واضحة تركز على إحداث تغييرات هيكلية في بنية الاقتصاد الوطني، وتنويع قاعدته، وإتاحة دور كبير للقطاع الخاص في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتوفير كل ما يحتاجه من دعم ومساندة لتحفيزه على تحقيق أهداف خطط التنمية»[١].

(ف٣١٨) وقد أكد النظام الأساسي للحكم على وضع هذه الخطط في مادته الثانية والعشرين ونصها: «يتم تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وفق خطة علمية عادلة». ويلحظ في هذا النص استخدام وصفين يتعين تحققهما في الخطة وهما العلمية والعدالة، فأما صفة العلمية فللبعد عن الارتجال، وأما العدالة فلتحقيق أكبر قدر من التوازن بين المتطلبات والاحتياجات العامة ومراعاة الأولويات. فالخطة تنطوي على رسم للسياسات العامة في توجيه النفقات والإيرادات العامة الوجهة التي تحقق زيادة الدخل الوطني، ورفع مستوى المعيشة للمجتمع، وتوفير الخدمات العامة. وبهذا فإن خطط التنمية يختلط فيها عنصرا التنظيم والرقابة، فالتنظيم من حيث أن خطط التنمية تعمل على تحديد الأهداف العامة للسياسة المالية للدولة، وتقدير الاستراتيجية، والمناهج والوسائل التي تساعد على تحقيقها، وأما الرقابة فمن حيث التحقق من توزيع الموارد الوطنية بما يلبي إشباع الحاجات العامة، وضمان أفضل استخدام ممكن لتلك الموارد.

(ف٣١٩) ولذا جعل لمجلس الشورى حق المساهمة في دراسة هذه الخطط ومناقشتها، ونصت المادة الخامسة عشرة من نظامه على أن من بين اختصاصاته وفي أولها (مناقشة الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإبداء الرأي نحوها)، ومن خلال هذا الدور جعل لمجلس الشورى حق ممارسة دور رقابي مجمل

---

(١) من الإصدار التاسع عشر لوزارة التخطيط في المملكة العربية السعودية، بعنوان (منجزات خطط التنمية).

على الإيرادات العامة ووجوه صرفها وتوزيعها على الاحتياجات العامة، ويعد هذا صورة أولية ومجملة لما يسمى بالرقابة السابقة، وبنفس هذا القدر والإجمال جعل له أيضاً دور في ممارسة الرقابة اللاحقة عن طريق مناقشة تقارير الإنجازات لجميع الوزارات والأجهزة الحكومية[١]، وهو موضوع المطلب التالي.

---

(١) هذان الدوران الرقابيان لمجلس الشورى يعدان الصورتين الأوليين التمهيديتين للرقابة التي تمارس في المجالس الوطنية عن طريق مناقشة الميزانية العامة (الرقابة السابقة)، والحسابات الختامية (الرقابة اللاحقة)، وبهذا يتبين أن رقابة المجلس غير مكتملة وإنما هي في بداية مراحلها.

المطلب الثامن:

التقارير السنوية

نص نظام مجلس الشورى في مادته الخامسة عشرة على أن من بين اختصاصات مجلس الشورى ما جاء في الفقرة (د) منها: « مناقشة التقارير السنوية التي تقدمها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى واقتراح ما يراه حيالها ».

(ف٣٢٠) وهذا الاسم يتجه بصورة مباشرة إلى التقارير التي تعدها الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى وفقاً للمادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء في فقرتها الثانية ونصها: « .... وعلى جميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية تقريراً عما حققته من إنجازات مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية خلال السنة المالية المنقضية، وما واجهها من صعوبات، وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها ».

وهذه التقارير وإن لم يسمها نظام مجلس الوزراء بالتقارير السنوية إلاّ أنه يفهم من تحديد الجهات التي يتعين عليها رفعها أنها هي التي وردت في نظام مجلس الشورى، لاتحاد النظامين في تحديد مصدر هذه التقارير (الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى).

وتسمى هذه التقارير أحياناً بحكم وظيفتها والغرض منها بتقارير الأداء أو بتقارير الإنجاز.

(ف٣٢١) واختصاص مجلس الشورى بمناقشة هذه التقارير يقوم على اعتبارين:

الاعتبار الأول: أنها أداة التحقق من تنفيذ خطط التنمية التي أقرها مجلس الشورى.

الاعتبار الثاني: أنها أداة رقابية تراقب مستوى أداء الأجهزة الحكومية، والرقابة هي أهم وأبرز مهمات الهيئات الوطنية[١].

(ف٣٢٢) وهذا الحكم الوارد في نظام مجلس الوزراء الجديد من الأحكام

---

(١) تمثل ممارسة الرقابة على أداء السلطة التنفيذية جزءاً من مفهوم السلطة العامة من المنظور الإسلامي - كما سبقت الإشارة في هامش المطلب الأول من المبحث الثاني من الفصل الأول من هذا الباب -، وقد جسده النبي - صلى الله عليه وعلى آله وسلم - فيما رواه عنه الفضل بن العباس قال: « جاءني رسول الله صلى الله عليه وسلم فخرجت إليه فوجدته موعوكاً، قد عَصَبَ رأسه، قال: « خذ بيدي يا فضل » فأخَذتُ بيده حتى انتهى إلى المنبر فجلس عليه، ثم قال: «صِح في الناس» ! فصحتُ في الناس فاجتمع ناس فحمِدَ الله، وأثنى عليه، ثم قال: « يا أيها الناس ! إني قد دَنا مني حقوق من بين أظهرِكُم، فمن كنت جلدت له ظهراً، فهذا ظهري، فليستقِد منه، ألا ومن كنت شتمتُ له عِرضاً فهذا عِرضي فليستقد منه (ومن كنت أخذتُ له مالاً فهذا مالي فليستقِد منه) لا يقولنَّ رجل إني أخشى الشحناءَ من قِبَلِ رسول الله صلى الله عليه وسلم، ألا وإن الشحناء ليست من طبيعتي، ولا من شاني، ألا وإن أحبكم إليّ من أخذَ حقاً إن كان له أو حللني فلقيتُ الله، وأنا طيب النفسِ، ألا وإني لا أرى ذلك مُغنياً عني حتى أقوم فيكم مراراً» ثم نزل، فصلى الظهر، ثم عاد إلى المنبر فعاد لمقالته في الشحناء، أو غيرها، ثم قال: « يا أيها الناس ! من كان عنده شيء فليَرُدَه ولا يقل: فُضُوحُ الدنيا، ألا وإن فُضُوحَ الدنيا أيسرُ من فُضُوح الآخرة ». فقام إليه رجل، فقال يا رسول الله، إن لي عندك ثلاثة دراهم. قال: « أما إنا لا نكذب قائلاً، ولا نستخلفه، فبِمَ صارت لك عندي ؟ » قال: تذكرُ يوم مرَ بك مسكين فأمرتني أن أدفعها إليه، فقال: « ادفعها إليه يا فضلُ »). انظر: مجمع الزوائد ومنبع الفوائد للهيثمي، جـ٨، ص ٥٩٦، ٥٩٧.

وهذه الرقابة تأخذ مظهرين أحدهما: مقاضاة السلطة التنفيذية على أدائها وهي ما يسمى برقابة القضاء، وهذه موكولة للسلطة القضائية، وحسب الأنظمة المطبقة في المملكة العربية السعودية فإن هذه السلطة ممثلة في ديوان المظالم الذي يمثل جهة القضاء الإداري، كما أن جهة القضاء العام تمارس دوراً محدوداً بهذا الشأن وفقاً لإجراءات معينة .

وأما المظهر الثاني للرقابة على أداء السلطة التنفيذية فيتمثل في مساءلتها عن أعمالها، وهذه السلطة حسب التنظيمات الحديثة تمارسها السلطة التنظيمية (أو ما يسمى بالتشريعية) في مواجهة السلطة التنفيذية عن طريق توجيه الأسئلة للوزراء والجهات الحكومية عن مستويات أدائها وأوجه القصور لديها، وقد يتطور السؤال إلى ما يسمى بالاستجواب الذي قد ينتج عنه سحب الثقة من الوزير المعني وربما أدى ذلك إلى استقالة الحكومة (السلطة التنفيذية).

وفي المملكة العربية السعودية فإن هذا الوجه من الرقابة يمارسه مجلس الشورى في حدوده الدنيا المتمثلة في مناقشة التقارير السنوية وفي مناقشة المسؤولين الحكوميين.

الجديدة التي لم تكن في نظام مجلس الوزراء السابق الصادر عام ١٣٧٧هـ، ولم تكن جميع الوزارات والأجهزة الحكومية ملزمة بتقديم هذه التقارير، وإنما توجد بعض الجهات والمؤسسات الحكومية الملزمة بتقديم تقارير سنوية عن نشاطاتها بموجب أنظمتها الخاصة بها على ما سيأتي بيانه، وليس قاعدة عامة في كل جهة حكومية، إلى أن صدر نظام مجلس الوزراء الجديد بالحكم المشار إليه الذي لم يكن في بداية نفاذه مستوعباً بشكل كافٍ لدى الكثير من الجهات الحكومية المخاطبة به مما دعا إلى صدور الأمر السامي رقم ٧/ب/٩٧٢٠ وتاريخ ٢٨/٦/١٤١٥هـ القاضي بالتأكيد على الجهة المختصة بتنفيذ ما جاء في الفقرة الثانية من المادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء.

(ف٣٢٣) ومما ساهم في غموض التطبيق في البداية وجود أنواع من التقارير وردت بها نصوص نظامية، ولم يكن واضحاً في بداية الأمر وجوه الارتباط والاختلاف بينهما، وفيما يلي بيان لهذه التقارير وما تلتقي وتفترق به عن التقارير السنوية :

(ف٣٢٤) أولاً: تقارير متابعة الخطة:

عندما صدرت أول خطة للتنمية عام ١٣٩٠هـ استتبع ذلك الحاجة إلى وضع معايير واختبارات لمستوى تنفيذها، ومع أن قرار مجلس الوزراء الذي صدر بالموافقة على هذه الخطة وتقدم ذكره[١]، قد نص على تأليف لجنة لمتابعتها، إلاّ أن الحاجة مستمرة إلى التحقق من مدى تحقيق أهداف خطط التنمية، ولذا قرر مجلس الوزراء في البند (رابعاً) من قراره رقم ٥٦٥ وتاريخ ١٠/٥/١٣٩٥هـ تكوين لجنة وزارية لوضع تنظيم لمتابعة تنفيذ خطة التنمية، وقد توصلت إلى

(١) في أول المطلب السابق (السابع).

اقتراح قواعد لتنظيم ذلك، وصدرت بموافقة مجلس الوزراء عليها بقراره رقم ١٣٦٨ وتاريخ ٢٢/٨/١٣٩٦هـ بإلزام جميع الأجهزة الحكومية التي لها خطط وبرامج تنمية بأن تعد تقارير متابعة عما تحقق تنفيذه، فقد أبانت تلك القواعد في مادتها الأولى الهدف من تلك التقارير حيث نصت على أن تستهدف عملية المتابعة التأكد من تنفيذ خطة التنمية بطريقة منسقة وفعالة، مستندة في ذلك إلى ما يأتي:

١- جمع المعلومات الوافية والبيانات الدقيقة التي تتعلق بتنفيذ الخطة على أساس دوري.

٢- تسجيل ما ينفذ من المشاريع وما يتعثر تنفيذه منها.

٣- التركيز على مسببات التعثر والمضاعفات التي قد تنتج عن ذلك، وإجراء الدراسات والفحوص المكتبية والميدانية لتحديدها، واقتراح الإجراءات المناسبة لإزالتها.

٤- تحديد مسؤولية التقصير والتخلف.

وحددت القواعد المشار إليها في المادة الثانية المهام التي تتولاها وزارة التخطيط ممثلة في إدارة خاصة بمتابعة تنفيذ الخطة تسمى (إدارة المتابعة)، وهذه المهام هي:

أ - وضع الوثائق الفنية التفصيلية التي تحدد أهداف المتابعة المنصوص عليها في المادة الأولى التي سبق ذكرها والتي تتمشى بموجبها الجهات الحكومية.

ب - إعداد النماذج المناسبة لجميع البيانات والمعلومات من الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة.

جـ - تصنيف وتحليل البيانات التي ترد من جهات التنفيذ، وبيان مدى مسايرتها أو انحرافها عن الخطة.

د ـ موافاة جهات التنفيذ بالملاحظات التي تسفر عنها عملية فحص ودراسة المعلومات الواردة منها.

هـ ـ تدريب وتوجيه الموظفين المختصين بأعمال المتابعة في الوزارات والمصالح الحكومية.

وجاءت المادة الثالثة من تلك القواعد بإلزام الوزارات والمصالح الحكومية بتنسيق المهام المتوزعة بين الإدارات أو الوحدات ذات العلاقة بالخطة لديها، كالوحدات المتعددة لكل من التخطيط والميزانية والمتابعة، بحيث يتم دمج هذه الوحدات معاً في إدارة موحدة، تسمى إدارة التخطيط والميزانية والمتابعة، تتولى المهام التالية:

أ ـ إعداد الخطط الخاصة بالوزارة أو المصلحة، بما في ذلك إعداد الخطة الخمسية وفقاً للتعليمات المنظمة لهذا الأمر، وكذلك خطط التنمية السنوية.

ب ـ إعداد مشروع الميزانية السنوية بما يتمشى مع الخطة الخمسية وما يحقق أهدافها طبقاً لقواعد إعداد الميزانية ونماذجها التي تصدرها وزارة المالية والاقتصاد الوطني.

جـ ـ إعداد جداول التنفيذ على ضوء ما هو معتمد في الميزانية.

د ـ متابعة تنفيذ المشروعات، ورفع تقارير عن سير العمل حسب النماذج التي تعدها وزارة التخطيط.

هـ ـ التنسيق مع وزارة التخطيط في دراسة ما تدعو إليه الحاجة من إعادة جدولة المشاريع.

وقد أولت المادة الرابعة من تلك القواعد المشروعات الحيوية الكبرى اهتماماً أكبر بإعطاء وزارة التخطيط الحق في أن تتولى بصورة مباشرة متابعة تنفيذها، وبما أن وصف المشروعات الحيوية الكبرى أمر تقديري غير محدد على وجه الحصر؛ فقد قررت تلك المادة لوزير التخطيط حق تحديد هذه المشروعات بقرار يصدره في بداية كل سنة مالية.

وبعد أن تجتمع لدى إدارة المتابعة بوزارة التخطيط البيانات والمعلومات من الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة، وبعد تصنيفها وتحليلها وتقويمها حسب ما أُشير إليه في المادة الثانية من تلك القواعد تقوم وزارة التخطيط برفع تقرير شامل إلى مجلس الوزراء في شهر محرم من كل عام، ويتضمن هذا التقرير استعراضاً للإنجازات المحققة والمتوقع تحقيقها في ضوء أهداف وسياسات خطة التنمية، كما يتضمن بيان ما يكون قد صادف التنفيذ من عقبات، والاقتراحات الخاصة بمعالجة ذلك. ويتم تزويد الجهات المعنية بصور من التقارير التي تعدها وزارة التخطيط.

ونظراً لأهمية المشروعات الحيوية الكبرى التي أُسندت مهمة متابعتها لوزارة التخطيط مباشرة كما سبق في المادة الرابعة، وحيث أن خطوات تنفيذها ذات تأثير كبير على تقدم خطوات التنمية، فقد ترك للوزارة الحق في رفع تقارير إلى مجلس الوزراء أثناء السنة، وليس فقط في بدايتها، وذلك بما يظهر لها من ملاحظات بشأن تنفيذ تلك المشروعات، وما يكون لديها من مقترحات.

وللوزارة هذا الحق أيضاً في غير تلك المشروعات الحيوية إذا قدرت ورأت أن متطلبات تنفيذ خطط التنمية تستدعي ذلك.

وحيث إن من المحتمل أن يشوب تنفيذ المشروعات قصور أو انحراف، أو أن تكون البيانات المقدمة عن تلك المشروعات وسيرها غير دقيقة، فقد خولت المادة السادسة من تلك القواعد هيئة الرقابة والتحقيق - والتي كان اسمها آنذاك عند صدور تلك القواعد هيئة التحقيق والتأديب كما ورد فيها - سلطة اتخاذ إجراءات التحقيق مع المسؤولين عن تلك المخالفات بالتعاون مع وزارة التخطيط.

كما أن للهيئة أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء تقريراً بنتائج استقصاءاتها وتحقيقاتها، ولها أن تضمنه توصياتها باتخاذ إجراءات معينة.

ومن أجل تمكين الهيئة من أن تؤدي مهمتها فيما يتعلق بهذه التقارير، فقد كفلت لها تلك المادة تزويدها بنسخة من الوثائق الفنية والتفصيلية التي تضعها وزارة التخطيط، وكذلك ملاحظات الوزارة التي توجهها للوزارات والمصالح بنتيجة فحص المعلومات الواردة منها، ونسخ من التقارير التي تعدها وزارة التخطيط عن تنفيذ الخطة والمشاريع الحيوية الكبرى.

ولمعالجة النتائج التي تسفر عنها تقارير متابعة تنفيذ الخطة فقد قررت المادة السابعة من تلك القواعد تشكيل لجنة من وزير التخطيط ووزير المالية والاقتصاد الوطني وثلاثة وزراء آخرين يسميهم نائب رئيس مجلس الوزراء، وذلك ليحيل إليها رئيس مجلس الوزراء موضوعات متابعة تنفيذ الخطة سواء منها ما كان وارداً في تقارير وزارة التخطيط أو في تقارير هيئة الرقابة والتحقيق، وذلك إذا كانت تلك الموضوعات تتطلب الاستقصاء والاستيضاح من الوزير المختص عن أسباب التأخير أو التعثر في تنفيذ المشروعات، وترفع هذه اللجنة إلى رئيس مجلس الوزراء نتيجة استقصائها، ورأيها في الموضوع، واقتراحاتها بالعلاج المناسب.

ومما تقدم وحسبما جرى عليه العمل فإن تقارير متابعة تنفيذ الخطة تمر بمرحلتين ؛ الأولى هي إعدادها من قِبل الجهات التي تتولى تنفيذ مشروعات الخطة، حيث تقوم بتعبئة النماذج التي تعدها وزارة التخطيط بالبيانات والمعلومات المتعلقة بتنفيذ الخطة.

والمرحلة الثانية تقوم بها وزارة التخطيط بتصنيف البيانات الواردة إليها من جهات التنفيذ، وتحليلها، والتحقق من مدى مسايرتها أو انحرافها عن الخطة، لتخلص من ذلك إلى تقرير شامل ترفعه في محرم من كل عام إلى مجلس الوزراء يتضمن استعراضاً للإنجازات المحققة على مستوى الجهات التي تنفذ مشروعات الخطة، وما صادف التنفيذ من عقبات والاقتراحات الخاصة بمعالجة ذلك.

(ف٣٢٥) وواضح من تلك القواعد أن تقارير متابعة تنفيذ الخطة في المرحلة الأولى ليس معنياً بها مجلس الشورى، لأنها لا تعد من التقارير السنوية المنصوص عليها في المادة (١٥ / د) من نظامه، كما أن مجلس الوزراء ليس معنياً بها أيضاً في تلك المرحلة لأنها ليست المنصوص عليها في المادة (٢٩) من نظامه، وإنما هي بيانات ومعلومات تعدها الإدارات المعنية في الجهات الحكومية المكلفة بتنفيذ مشروعات خطة التنمية وتقديمها إلى إدارة المتابعة بوزارة التخطيط.

وقد صاحب بدايات عمل مجلس الشورى في ظل نظامه الجديد، وبعد التأكيد على الجهات الحكومية بتنفيذ المادة (٢٩) من نظام مجلس الوزراء أن حصل لبس لدى قليل من الجهات الحكومية بشأن التقارير المقصودة بالمادة (٢٩) من نظام مجلس الوزراء التي يتعين رفعها إليه، لأن هذا الحكم كان جديداً عليها، فأخذت ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء تقارير متابعة الأداء، ظناً منها بأنها هي المقصودة، ومن ثم أخذت تلك التقارير طريقها إلى مجلس الشورى، فكان المجلس يلحقها بما ترفعه تلك الجهات من تقارير سنوية وفق المفهوم الوارد في المادة (٢٩) من نظام مجلس الوزراء ويضمها إليها، وإن لم ترفع مثل تلك التقارير فيتولى المجلس مناقشة ممثلين لتلك الجهات يستدعيهم لهذا الغرض ويدرس معهم إمكانية تسديد جوانب النقص التي تقصر بها تقارير المتابعة عن مستوى تقارير الإنجاز السنوية، ومع مرور الزمن اتضحت مفاهيم التقارير السنوية لدى جميع الأجهزة الحكومية، وزال هذا اللبس والغموض في التقارير.

(ف٣٢٦) ولعل مرد اللبس بهذا الشأن هو وجود تقارب وتشابه في الأهداف المتوخاة من تلك التقارير والتقارير السنوية، حيث أن كلاً منها يهدف إلى التأكد من تنفيذ خطة التنمية بطريقة منسقة وفعالة بما يساعد على تحقيق الأهداف المرسومة والمتوخاة منها.

كما يوجد بينها تشابه من حيث العناصر التي يجب أن يتضمنها كل منها وتتلخص في ثلاثة عناصر هي:

١ـ ما تحقق من إنجازات في ضوء أهداف الخطة وما ورد فيها.

٢ـ ما صادف التنفيذ من عقبات.

٣ـ الحلول المقترحة لمعالجة تلك العقبات.

ووجوه التشابه دعت البعض إلى الاكتفاء بالتقارير السنوية عن تقارير المتابعة، إلاّ أنه بإمعان النظر في النصوص المنظمة لتلك التقارير بنوعيها يلحظ فروق بينها يمكن تلمسها فيما يأتي:

١ـ أن التقارير السنوية ترفعها الجهات الحكومية مباشرة إلى رئيس مجلس الوزراء، بينما تقارير المتابعة ترفعها الجهات الحكومية إلى وزارة التخطيط التي بدورها تقوم بتجميع البيانات والمعلومات الواردة من تلك الجهات وتحليلها لتعد بها تقريراً شاملاً يرفع إلى مجلس الوزراء.

٢ـ أن التقارير السنوية ترفع في وقت مرتبط بالميزانية بحيث يتعين رفعها خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية، وهذه المدة مهلة قدّر المنظم أنها كافية للجهة لتعد تقريرها عن السنة المالية المنقضية.

أما تقارير المتابعة فترفعها وزارة التخطيط في محرم من كل عام، أي لم تربط بوقت صدور الميزانية، وإنما مع بداية كل سنة هجرية، ولعل ذلك راجع إلى أنه حينها كان بدء الميزانية في منتصف السنة الهجرية – أي في أول شعبان، وبذلك تكون المهلة ضعف ما هو مقرر للتقارير السنوية أي ستة أشهر.

٣ـ أن تقارير المتابعة يمكن لهيئة الرقابة والتحقيق أن تشارك في فحصها ودراستها لاستكشاف ما قد يعتريها من قصور، أو ينقصها من دقة في المعلومات والبيانات.

وأما التقارير السنوية فتقتصر مناقشتها وفحصها على مجلس الشورى، ومن ثم مجلس الوزراء.

٤- أن التقارير السنوية ملزمة جميع الوزارات والأجهزة الحكومية بتقديمها، أما تقارير المتابعة فمعني بها الجهات التي تقوم بتنفيذ مشروعات الخطة.

(ف٣٢٧) وأما في المرحلة الثانية التي تبلغها تقارير متابعة تنفيذ الخطة حينما تُجمع في تقارير شاملة لكل الجهات المعنية بتنفيذ مشروعات الخطة فإن رفعها إلى مجلس الوزراء من وزارة التخطيط أمر متعين بمقتضى تلك القواعد نفسها، وليس بمقتضى المادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء، فهذه التقارير على ما سبق بيانه في ضوء القواعد المنظمة لها لا تمثل تقارير خاصة بوزارة التخطيط بذاتها، وإنما هي تقارير مستخلصة من عدة جهات حكومية، كما أنها لا ترفع في الوقت المحدد في المادة المشار إليها وإنما في الوقت المحدد في تلك القواعد، ولكن بما أن وزارة التخطيط هي المعنية بمتابعة تنفيذ خطط التنمية فإن هذه التقارير الشاملة المجمعة تمثل مستوى أدائها ومبلغ إنجازها لمهماتها الرئيسية في متابعة تنفيذ خطط التنمية.

وبنفس هذا الاعتبار أخذت تلك التقارير طريقها إلى مجلس الشورى.

وهذا المسار الذي اتخذه التقرير الشامل الذي ترفعه وزارة التخطيط بدا وكأنه ترسيخ فعلي لمفهوم الإلغاء الضمني للجنة الوزارية المنصوص عليها في المادة السابعة من القواعد، وذلك بإحالة هذا التقرير إلى مجلس الشورى عوضاً عن تلك اللجنة.

ولكن هذا المفهوم قد يواجه بما تضمنته المادة الرابعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء الجديد التي نصت على أن من بين اختصاصات مجلس الوزراء التنفيذية متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية، مما يعني أن مجلس الوزراء هو

المختص فيما يتصل بالتقرير الذي ترفعه وزارة التخطيط حول متابعة تنفيذ خطة التنمية.

وقد يجاب عن هذا بأنه لا تعارض بين مفهوم الإلغاء الضمني للجنة الوزارية المختصة ومناقشة مجلس الشورى لتقرير وزارة التخطيط بشأن متابعة تنفيذ الخطة، لأن هذه المناقشة لا تحول دون نظر مجلس الوزراء في هذا التقرير وفي قرار مجلس الشورى بشأنه، لأن مجلس الوزراء ينظر في قرارات مجلس الشورى كما جاء في المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء.

ومع ما تقدم من بيان وجوه العلاقة بين التقارير السنوية وتقارير المتابعة إلاّ أن هذه العلاقة يظل فيها للاجتهاد فسحة، بالنظر إلى مضي زمن طويل على صدور القواعد المنظمة لتقارير المتابعة، والتي صدرت في وقت لم يكن فيه حكم شامل ملزم لجميع الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى بإعداد تقارير بإنجازاتها، وهذا قد يدعو إلى ملاءمة إعادة النظر في تلك القواعد.

(ف٣٢٨) ثانياً: التقارير السنوية المقررة بموجب نصوص خاصة:

تضمنت العديد من الأنظمة الخاصة ببعض الجهات الحكومية والمؤسسات العامة إلزام تلك الجهات والمؤسسات بإعداد تقارير سنوية عن نشاطاتها، وهذه النصوص اختلفت في بيان محتويات تلك التقارير، ويمكن إجمال أنواعها بحسب الجهة التي ترفع إليها في الأنواع التالية:

(ف٣٢٩) النوع الأول: تقارير ترفع إلى الملك:

من الجهات الحكومية ما تلزمها أنظمتها الخاصة برفع تقارير سنوية إلى الملك مباشرة، وهذا النوع ملحوظ في الجهات القضائية والرقابية، ومن الشواهد عليه:

- ما جاء في نظام هيئة التحقيق والإدعاء العام الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٥٦) وتاريخ ١٤٠٩/١٠/٢٤هـ في المادة الرابعة فقرة ج/٣: «إعداد

التقرير السنوي للهيئة متضمناً ملاحظاتها ومقترحاتها حول سير عملها وما تراه بالنسبة للأنظمة والإجراءات التي تطبقها، وترفع ذلك إلى وزير الداخلية لرفعه إلى خادم الحرمين الشريفين متضمناً ما يراه بشأنه».

- وما جاء في نظام ديوان المراقبة العامة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٩) وتاريخ ١١/٢/١٣٩١هـ في المادة الحادية والعشرين: «يرفع التقرير السنوي المشار إليه في المادة السابقة إلى جلالة الملك على أن ترسل صورة منه إلى مجلس الوزراء وأخرى إلى وزارة المالية والاقتصاد الوطني».
- وما جاء في نظام ديوان المظالم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٥١ وتاريخ ١٧/٧/١٤٠٢هـ في المادة السابعة والأربعين: «يرفع رئيس الديوان في نهاية كل عام إلى جلالة الملك تقريراً شاملاً عن أعمال الديوان متضمناً ملاحظاته ومقترحاته...».

ومرد الرفع إلى الملك مباشرة من قِبل تلك الجهات أنها جهات يتعين توفر أقصى حد لها من الاستقلالية بحيث لا ترتبط إلاّ بأعلى سلطة في الدولة وهي الملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة، نظراً لما لها من سلطات رقابية على أعمال السلطة التنفيذية.

(ف٣٣٠) النوع الثاني: تقارير ترفع إلى مجلس الوزراء:

من الجهات الحكومية والمؤسسات العامة ما تلزمها أنظمتها برفع تقارير سنوية إلى مجلس الوزراء، وهذه الجهات هي جهات تنفيذية ولكنها تتمتع باستقلال مالي وإداري، ومن هنا ربطت بالسلطة التنفيذية العليا في الدولة وهي مجلس الوزراء، ومن الشواهد على هذا النوع:

- ما جاء في نظام مدينة الملك عبدالعزيز للعلوم والتقنية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٨) وتاريخ ١٩/٤/١٤٠٦هـ في المادة الثانية عشرة: «يقدم رئيس

المدينة الحساب الختامي للمدينة، وتقريراً سنوياً عن أعمالها، وذلك خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية إلى الهيئة العليا تمهيداً لرفعهما إلى مجلس الوزراء، كما يزود ديوان المراقبة العامة بنسخة من التقرير السنوي والحساب الختامي للمدينة».

- ما جاء في نظام المؤسسة العامة للموانئ الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٣) وتاريخ ٧/٤/١٣٩٧هـ في المادة الثالثة عشرة: «تعد المؤسسة تقريراً سنوياً عن أعمالها، وذلك خلال فترة ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية المنقضية، ويعرض هذا التقرير على مجلس الإدارة لإقراره ثم يرفع إلى مجلس الوزراء».
- ما جاء في نظام المؤسسة العامة لتحلية المياه المالحة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٩) وتاريخ ٢٠/٨/١٣٩٤هـ في المادة الخامسة عشرة: «تقدم المؤسسة تقريراً سنوياً عن نشاطها ومركزها المالي إلى مجلس الوزراء خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، كما تقدم مشروع حسابها الختامي وتقرير مراجعي الحسابات إلى ديوان المراقبة العامة تمهيداً للتصديق عليه من مجلس الوزراء».
- ما جاء في نظام الصندوق السعودي للتنمية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٤٨) وتاريخ ١٤/٨/١٣٩٤هـ في المادة الحادية عشرة: «السنة المالية للصندوق هي السنة المالية للدولة، وفي نهاية كل سنة مالية يرفع وزير المالية والاقتصاد الوطني إلى مجلس الوزراء:

أ - تقريراً سنوياً مفصلاً عن أعمال الصندوق يتضمن عرضاً شاملاً للأعمال في السنة المنتهية وما يعتزم القيام به في السنة اللاحقة.

ب - الميزانية العامة للصندوق، وحسابه الختامي».

- ما جاء في نظام المؤسسة العامة لصوامع الغلال ومطاحن الدقيق الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/١٤) وتاريخ ٢٥/٣/١٣٩٢هـ في المادة الحادية عشرة:

« تقدم المؤسسة تقريراً سنوياً عن نشاطها ومركزها المالي إلى مجلس الوزراء خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، وعلى ضوء ذلك يحدد مجلس الوزراء مكافآت أعضاء مجلس إدارة المؤسسة لتلك السنة، وكذلك تقدم المؤسسة مشروع حسابها الختامي وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مراجعي الحسابات إلى ديوان المراقبة العامة تمهيداً للتصديق عليه من مجلس الوزراء».

- ما جاء في نظام المؤسسة العامة للخطوط الحديدية السعودية الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٣) وتاريخ ٢٢/١/١٣٨٦هـ في المادة السادسة فقرة (٦) : « يقدم مجلس الإدارة تقريراً سنوياً عن نشاط المؤسسة ومركزها المالي وحساب الأرباح والخسائر وتقرير مراجعي الحسابات إلى مجلس الوزراء خلال أربعة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية».
- ما جاء في نظام الهيئة الوطنية لحماية الحياة الفطرية وإنمائها الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٢٢) وتاريخ ١٢/٩/١٤٠٦هـ في المادة الرابعة عشرة: « يقدم أمين عام الهيئة الحساب الختامي للهيئة وتقريراً سنوياً عن أعمالها، وذلك خلال ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ انتهاء السنة المالية، إلى مجلس إدارة الهيئة تمهيداً لرفعهما إلى مجلس الوزراء، كما يزود ديوان المراقبة العامة بنسخة من التقرير السنوي والحساب الختامي للهيئة».

(ف٣٣١) النوع الثالث: تقارير ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء:

هذا النوع يختلف عن سابقه بأن رفعه ليس إلى ذات السلطة التنفيذية العليا في الدولة وإنما إلى رئيس تلك السلطة وهو رئيس مجلس الوزراء، وأظهر الشواهد على ذلك ما جاء في نظام مجلس التعليم العالي والجامعات الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/٨) وتاريخ ٤/٦/١٤١٤هـ في المادة الخامسة والعشرين : « يقدم مدير الجامعة لوزير التعليم العالي تقريراً عن شؤون الجامعة ونواحي نشاطها عن

كل سنة دراسية في موعد لا يتجاوز الشهر الرابع من السنة الدراسية التالية لها، وذلك طبقاً للعناصر التي يضعها مجلس التعليم العالي. ويتم إقرار التقرير من قِبل مجلس الجامعة المختص، وعلى وزير التعليم العالي رفع التقرير إلى مجلس التعليم العالي، ويناقش التقرير في أول دورة للمجلس تمهيداً لرفعه إلى رئيس مجلس الوزراء».

ولعل الاعتبار في ذلك أن مثل هذه المؤسسات العامة تكون لها هيئاتها الإشرافية ومجالسها العليا التي ترسم سياساتها وتشرف على تنفيذها على نحو تختلف به عن الجهات التنفيذية التي تدار بأساليب إدارية صِرفه.

(ف٣٣٢) وهذه الأنواع الثلاثة للتقارير التي تعد بموجب نصوص خاصة بها يثور التساؤل عن اختصاص مجلس الشورى بدراستها.

فبالنسبة إلى النوع الأول وهو التقارير التي تعدها الجهات القضائية والرقابية كديوان المظالم وهيئة التحقيق والإدعاء العام وديوان المراقبة العامة، ونحوها من أجهزة لها طبيعة خاصة وتؤدي مهام تستلزم الاستقلال عن السلطة التنفيذية للدولة باعتبارها تمارس مهام رقابية عليها، وبناءً على هذا الاعتبار فإني أرى أنها ملزمة برفع تقرير إلى خادم الحرمين الشريفين الملك حسبما نصت عليه أنظمتها.

أما رفع تقرير آخر بمقتضى المادة التاسعة والعشرين فقد يرد القول به من منطلق دخولها في عموم نص تلك المادة باعتبارها أجهزة حكومية، وقد يرد القول بعدم دخولها في عموم هذه المادة فتكتفي برفع ما نصت عليه أنظمتها لأن طبيعة مهامها تستلزم بقاءها على نصوصها الخاصة بها، وهي ليست كالنوعين الثاني والثالث لأن جهة الرفع بالنسبة للنوعين الأخيرين واحدة سواء بمقتضى المادة التاسعة والعشرين أو بمقتضى أنظمتها، ولا يؤثر اختلاف العبارة بين رئيس مجلس الوزراء ومجلس الوزراء، لأن مخاطبة المجلس عن طريق رئيسه، أما النوع

الأول من الأجهزة فتختلف بالنسبة لها جهة الرفع إذ أن جهة الرفع بمقتضى أنظمتها هي الملك، والملك بهذه الصفة غيره بصفته رئيساً لمجلس الوزراء، فالملك حسبما نصت عليه المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم هو مرجع جميع السلطات في الدولة.

وعلى أي من الرأيين فإن هذه الأجهزة الحكومية إذا رفعت تقاريرها بمقتضى أنظمتها فستكون تحت نظر الملك ووفق ما يوجه به، ولو رفعت تقارير بمقتضى المادة التاسعة والعشرين وذلك عن الجوانب التنفيذية فيها فستكون كسائر تقارير الأجهزة الحكومية المرفوعة بمقتضى هذه المادة على ما سبق بيانه.

وأما النوع الثاني والثالث وهي التقارير التي تعدها بعض الجهات والمؤسسات العامة وترفع إلى مجلس الوزراء أو رئيسه فالذي يظهر لي أن هذا التساؤل ليس بذي تأثير، إذ لا تعارض بين نصوص أنظمتها الموجبة لرفع التقارير والمادة التاسعة والعشرين إذ تعتبر تلك المادة بمثابة تأكيد على هذه النصوص فيتعين على تلك الجهات أن ترفع تقريرها السنوي بمقتضى هذه الأحكام معاً، إلا أنه إذا كان النص الخاص في نظام إحدى تلك الجهات يضيف متطلبات أخرى غير ما ذكرته المادة التاسعة والعشرون، نحو ما ورد في نظام الصندوق السعودي للتنمية من تضمين التقرير السنوي ما يعتزم الصندوق القيام به في السنة اللاحقة، فإن ذلك يجب أن يتضمنه التقرير ما دام بالإمكان إعمال النصوص مجتمعة.

(ف٣٣٣) وعلى هذا فإن التقارير التي ترفعها تلك الجهات هي أيضاً مما يدخل في اختصاص مجلس الشورى.

ومما يؤكد هذه العمومية والشمولية لمفهوم التقارير السنوية الواردة في نظامي مجلس الشورى (المادة الخامسة عشرة) ونظام مجلس الوزراء (المادة التاسعة والعشرين) بحيث تدخل فيها التقارير التي تعدها المؤسسات العامة والأجهزة

الحكومية الأخرى ما صدر به الأمر السامي رقم ٧/ب/٢٦٣٤٥ وتاريخ ١٩/١٢/١٤٢٢هـ من الموافقة على قواعد إعداد التقارير السنوية، حيث شمل بنصه «الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية الأخرى»، وأكد على هذه العبارة في أكثر من موضع، وجاء في هذا الأمر نصاً ما يأتي:

«أولاً: الموافقة على قواعد إعداد التقارير السنوية للوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية الأخرى بالصيغة المرفقة.

ثانياً: ترفع الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية الأخرى التقارير السنوية التي تعدها تنفيذاً للمادة التاسعة والعشرين من نظام مجلس الوزراء إلى ديوان رئاسة مجلس الوزراء ويحيلها الديوان مباشرة إلى مجلس الشورى، ويبلغ الديوان الجهة التي رفعت التقرير بالقرارات التي يصدرها مجلس الشورى بشأنها لدراستها.

ثالثاً: ترفع الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية الأخرى مرئياتها حيال ما ورد في قرارات مجلس الشورى على التقارير السنوية إلى ديوان رئاسة مجلس الوزراء، ويحيلها الديوان إلى الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

رابعاً: يقوم ديوان رئاسة مجلس الوزراء بمتابعة الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات والأجهزة الحكومية التي لم ترفع تقاريرها.

خامساً: على الجهات الحكومية بناء قواعد معلومات تعتمد عليها في أعمالها، وتسهل التعامل مع الأجهزة الحكومية الأخرى، ويستفاد منها في إعداد التقارير السنوية.

سادساً: يقوم معهد الإدارة العامة بالتنسيق مع وزارة التخطيط بوضع تصور تفصيلي استرشادي للتقارير السنوية وشكلها، بما في ذلك إعداد

النماذج اللازمة لتلك التقارير، ويوضح التصور التفصيلي الاسترشادي مدى تحقيق أهداف وسياسات وبرامج مشروعات خطة التنمية، وذلك حسب الموضوعات الواردة في الخطط التشغيلية للجهات الحكومية، وبما يُلبي مُتطلبات المادة (٢٩) من نظام مجلس الوزراء، ويُزوِد معهد الإدارة العامة الوزارات والمؤسسات العامة بما فيها الجامعات وجميع الأجهزة الحكومية الأخرى بنسخ من التصور التفصيلي للاسترشاد به عند إعداد التقارير السنوية » .

(ف٣٣٤) والقواعد الموافق عليها بالأمر المشار إليه جاءت بالصورة التالي :

مكونات التقرير الأساسية :

المقدمة:

وتشمل الآتي :

١ـ الغرض الذي أعد من أجله التقرير وهو تحقيق متطلبات المادة (٢٩) من نظام مجلس الوزراء، والسنة التي أعد عنها التقرير.

٢ـ الأجزاء التي يشتمل عليها التقرير.

٣ـ المنهجية التي تم اتباعها في إعداد التقرير.

٤ـ الإشارة إلى الملاحق (إن وجدت).

الوضع الراهن للجهاز:

يتضمن هذا الجزء من التقرير معلومات عن :

١ـ التنظيم الإداري للجهاز وذلك من حيث عدد الوحدات الرئيسية الموجودة في المركز الرئيس والمديريات والفروع المرتبطة به في مناطق المملكة المختلفة والإدارات والأقسام التابعة لكل منها، على أن يصاحب ذلك هيكل تنظيمي للجهاز.

٢ـ القوى البشرية من حيث العدد والجنسية، وبيان بالوظائف الشاغرة، عند نهاية السنة المالية مع بيان ما طرأ عليه من تغيير عند إعداد التقرير.

٣ـ المباني المملوكة للدولة المخصصة للجهاز الحكومي، والمباني المستأجرة.

الإنجازات:

يشتمل هذا الجزء على الآتي :

١ـ أعمال الجهاز خلال السنة حسب الأنشطة والمهام الرئيسية.

٢ـ عقود المشروعات الموقعة وموضوعاتها وتكاليفها وسير العمل فيها.

٣ـ المنجز خلال السنة من المشروعات والبرامج المتعددة في خطة التنمية في المجالات المختلفة، ومقارنته بما ورد في الخطة، بحيث يوضح اسم المشروع أو البرنامج المعتمد في خطة التنمية، ومقدار الاعتماد الوارد في الميزانية، وما أنجز خلال السنة المعد عنها التقرير ونسبته، ووضع المشروع أو البرنامج وكيفية العمل فيه.

٤ـ قرارات مجلس الوزراء والأوامر السامية التي تتضمن التوجيه بالقيام بعمل معين وماذا تم بشأنها، بما في ذلك ما صدر من توجيهات وقرارات حيال التقرير أو التقارير السنوية السابقة.

٥ـ مساهمة القطاع الخاص في تمويل أعمال الجهاز وإدارتها (التخصيص إن وجدت).

٦ـ وضع القوى البشرية من حيث التدريب والإبتعاث والسعودة، والمحقق مقارنة بما هو مستهدف لسنة التقرير، وبما تم في السنة الماضية.

٧ـ أي معلومات أخرى تصف الوضع الراهن للجهاز.

٨ـ مقارنة الإنجازات بما تحقق في العام المالي السابق كلما كان ذلك ممكناً.

٩ـ في حالة الأجهزة الرقابية مثل (وزارة الخدمة المدنية، وديوان المراقبة العامة،

وهيئة الرقابة والتحقيق. . . إلخ) يجب أن يتضمن التقرير معلومات كافية عن الأمور التي تتولى الرقابة عليها ذات الصلة باختصاصات الجهاز موضع التقرير.

الصعوبات:

يشمل هذا الجزء ذكر الصعوبات والمعوقات والمشكلات التي واجهها الجهاز وكان لها دور في عدم تنفيذ بعض الأعمال أو كلها، والمشروعات والبرامج المسؤول عنها الجهاز أساساً، أو التي وردت في خطة التنمية.

المقترحات:

يشمل هذا الجزء المقترحات التي يرى الجهاز أنها تساعد على تجاوز الصعوبات والمعوقات والمشكلات التي واجهها، والبدائل الممكن تنفيذها لمعالجة ذلك، لضمان حسن سير العمل بما في ذلك تطوير الإجراءات واختصارها، وتحسين الخدمات، وترشيد المصروفات، وزيادة الإيرادات.

(ف٣٣٥) ثالثاً: التقارير الإحصائية:

هذه التقارير تعدها الجهات الحكومية - وفي الغالب ذات النشاطات الاجتماعية - وتقوم بتوزيعها على مختلف الجهات.

وتتضمن جداول إحصائية عن نشاطات الجهات صاحبة التقارير وإنجازاتها والبيانات وغيرها من أرقام.

وهي لا تتضمن جميع العناصر المنصوص عليها في المادة (٢٩) من نظام مجلس الوزراء، ولا تدخل في مفهوم التقارير السنوية المنصوص عليها في الفقرة (د) من المادة الخامسة عشرة من نظام مجلس الشورى.

ولذا فإن هذه التقارير ليست مما يتعين إحالته إلى مجلس الشورى، ولكن إذا أُحيل إليه شيء منها فإن المجلس يلحقه بالتقرير السنوي للجهة صاحبة التقرير الإحصائي عن نفس سنة التقرير.

(ف٣٣٦) رابعاً: التقارير التي تصدر لأغراض خاصة:

صدرت عدة أوامر سامية بإعداد تقارير عن أهم الإنجازات وذلك لأغراض خاصة، إما إعلامية كما جاء في الأمر السامي رقم ٨٢٠٥ وتاريخ ٣/٤/١٤٠٠هـ الذي جاء بالموافقة على الخطوات المتخذة لإبراز إنجازات المملكة محلياً وعالمياً وعقد مؤتمر صحفي لهذا الغرض، أو لأغراض رقابية مباشرة كما جاء في الأمر السامي التعميمي رقم ٧/م/٢٢٣٠١ وتاريخ ٢/١٠/١٤٠١هـ الذي نص في البند (رابعاً) منه على أن «على الوزير أو رئيس المصلحة رفع تقرير إلى رئيس مجلس الوزراء من وقت إلى آخر متضمناً إنجازات الوزارة أو المصلحة خلال فترة زمنية معينة على أن يتضمن هذا التقرير تحديد مقدار النسبة التي تم إنجازها من مجموع الخدمات وفقاً للمعدلات التي تم وضعها في خطة الوزارة أو المصلحة».

وهذه التقارير ليست أيضاً مما يتعين إحالته إلى مجلس الشورى، وهي شبيهة بالتقارير الإحصائية.

المطلب التاسع:

مناقشة المسؤولين الحكوميين

الأصل في هذا ما ورد في المادة الثانية والعشرين من نظام المجلس من أن «على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، وله الحق في النقاش دون أن يكون له حق التصويت».

(ف٣٣٧) وهذا النص تظهر له قراءتان؛ الأولى أنه يجب على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول جلسات مجلس الشورى إذا كان المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته، بمعنى أنه يجب عند كل مناقشة لأمور تتعلق باختصاصات أي مسؤول أن يطلب حضوره إلى جلسات المجلس، فيكون الطلب ملازماً للمناقشة، فيتجه النص إلى تقرير طلب حضور المسؤول إذا كانت هناك مناقشة لأمور تتعلق باختصاصاته. وهذه القراءة وإن كان يمكن استنتاجها لفظاً إلاّ أنها مستبعدة جداً من الناحية العملية لصعوبة تطبيقها على هذا الوجه، فليس من الميسور حضور أي مسؤول عند كل مناقشة لأمور تتعلق باختصاصاته إضافة إلى ما في ذلك من إشغال المقام السامي بكثرة هذه الطلبات، وربما تعطلت كثير من أعمال المجلس بانتظار حضور المسؤول.

والقراءة الثانية أنه يجب على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء بطلب حضور أي مسؤول جلسات مجلس الشورى إذا رأى المجلس حاجة إلى حضوره لمناقشته والاستيضاح منه عن أمور تتعلق باختصاصاته وتكون محل دراسة المجلس، بمعنى أنه لا يجب طلب حضوره عند كل مناقشة، ولكن لو ظهرت حاجة إلى حضوره فيجب رفع الطلب إلى رئيس مجلس الوزراء، ولا يوجه الطلب مباشرة إلى المسؤول، فيتجه النص إلى تقرير طريقة طلب حضور المسؤول عند الحاجة إليه. وهذه القراءة هي التي يجري التطبيق الفعلي وفقاً لها.

(ف٣٣٨) والنص لم يرسم حدوداً محددة لمهمات هذا الحضور سوى أن هذا المسؤول ليس له حق التصويت، وفيما عدا ذلك فتح النص المجال رحباً أمام المناقشة، وجعل للمسؤول حق الدخول في النقاش ما دام المجلس يناقش أموراً تتعلق باختصاصاته. وتظل حدود نطاق النقاش غير واضحة أيضاً، فهل تضيق هذه الحدود لتقتصر فقط على مجرد الاستيضاح من المسؤول والاكتفاء بإجابته وشرحه، أم تتسع تلك الحدود لتشمل الاستيضاح، والإجابة، ومناقشة الإجابة، وسماع الرد بما يشبه أسلوب المساءلة ؟.

ومما يتعين ملاحظته أن هذا النص إنما هو في حالة حضور المسؤول للجلسات فقط، أما حضور أي مسؤول إلى المجلس في غير جلساته فلا يتجه إليه النص، كما في حالة حضور المسؤول لاجتماعات لجان المجلس أو ندواته أو لقاءاته العامة أو أي مستوى آخر من الاجتماعات غير جلسات المناقشة. كما أن النص لا يتجه أيضاً إلى حضور المسؤول لجلسات المجلس إذا كان لا يشترك في النقاش وإنما فقط للاستماع.

المطلب العاشر:

اقتراح الأنظمة وتعديلها

هذا الاختصاص كان مقرراً في بداية الأمر حقاً لأعضاء المجلس قررته المادة الثالثة والعشرون من نظامه حسب نصها السابق، حيث جعلت «لكل عشرة أعضاء في مجلس الشورى حق اقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام نافذ وعرضه على رئيس مجلس الشورى، وعلى رئيس المجلس رفع الاقتراح إلى الملك».

(ف ٣٣٩) وهذا الحق كان مساهمة مفتوحة لأعضاء المجلس في المرحلة التمهيدية الأولى للعملية التنظيمية التي يبتدئ بها ميلاد المقترح، سواء كان باقتراح مشروع نظام جديد أو تعديل نظام نافذ، غير أن هذا الحق لا يمتد إلى المجلس ذاته بحيث يكون له حق دراسة هذا المقترح وقبوله أو رفضه أو اتخاذ رأي بشأنه، وإنما هو حق فقط لما لا يقل عن عشرة أعضاء، فإذا ما توافقوا عليه فما على رئيس المجلس سوى رفع الاقتراح إلى الملك.

وبموجب هذا النص فإن دور المجلس في دراسة هذا المقترح يبدأ بعد ورود موافقة الملك على دراسته.

(ف ٣٤٠) إلا أن هذا النص جرى تعديله مؤخراً بموجب الأمر الملكي رقم أ/١٩٨ وتاريخ ٢/١٠/١٤٢٤هـ ليصبح بالنص الآتي: «لمجلس الشورى اقتراح مشروع نظام جديد أو اقتراح تعديل نظام نافذ، ودراسة ذلك في المجلس، وعلى رئيس مجلس الشورى رفع ما يقرره المجلس للملك».

وبذلك يكون مجلس الشورى قد اكتسب مساحة إضافية هامة من ميدان العمل التنظيمي، حيث يكون له حق المبادرة بقرار منه إلى اقتراح مشروع نظام أو تعديل نظام نافذ، وهو نص يعالج معالجة مباشرة خللاً في البنية التنظيمية في

المملكة، فلم يكن قبل هذا التعديل سلطة تنظيمية تتولى المبادرة إلى استحداث نظام أو تعديل نظام نافذ، وحتى ما كان مقرراً في المادة الثانية والعشرين من نظام مجلس الوزراء فإنما هو حق مقرر لأي من الوزراء الأعضاء فيه في اقتراح مشروع نظام أو لائحة فيما يتعلق بأعمال وزارته، وفي الغالب يتقدم الوزير بمقترحاته عن طريق وزارته، أي باعتباره قائماً على سلطة تنفيذية ترفع إلى السلطة التنظيمية[١].

(ف ٣٤١) وتبقى وقفة عند مدلول كلمة (نظام) الواردة في هذه المادة هل تقتصر على مدلوله الاصطلاحي المحدد الذي سبق بيانه[٢]، أم يمتد هذا المدلول ليشمل أي قاعدة تنظيمية ولو كانت بصورة لائحة؟ الذي يظهر لي ـ والمسألة قابلة للنظر ـ أن مدلول هذه المادة يتسع لأي قاعدة تنظيمية ما دامت داخلة في اختصاص السلطة التنظيمية.

(ف ٣٤٢) وبعد دراسة المجلس للمقترح والخروج بقرار بشأنه يرفعه إلى الملك.

وبعد هذا يسكت النص عما يتم بعد ذلك، ولكن حمل النصوص بعضها على بعض، وبخاصة ما ورد في المادة السابعة عشرة المعدلة، يتضح منه أن للملك أن يقرر ما يرى إحالته منها إلى مجلس الوزراء، بحيث يتخذ طريقه المقرر نظاماً للصدور كسائر الأنظمة واللوائح الأخرى.

---

(١) سيأتي بيان هذا في الفقرة (٤٠٦).

(٢) في المطلب الثاني في الفقرتين (٦٢، ٦٣).

المطلب الحادي عشر:

طلب الوثائق والبيانات

أعطى النظام المجلس حق طلب أي وثائق أو بيانات يحتاجها، فنصت المادة الرابعة والعشرون من نظامه «على رئيس مجلس الشورى أن يرفع لرئيس مجلس الوزراء طلب تزويد المجلس بما لدى الأجهزة الحكومية من وثائق وبيانات يرى المجلس أنها ضرورية لتسهيل سير أعماله».

(ف٣٤٣) وهذا النص بهذه القوة في إجراءاته يظهر منه أن المراد هو إعطاء المجلس الحق في الكشف عن مخزون أي جهاز حكومي من المعلومات والبيانات والوثائق الخاصة به عندما يرى المجلس ضرورة لذلك في دراسته لموضوع يرتبط بهذا الجهاز الحكومي أو يستلزم هذا الإجراء، كما أنه يتجه أيضاً إلى حالة الطلب العام المجمل لاعتماد ترتيبات محددة ومستمرة لتزويد المجلس بهذه الوثائق والبيانات بصفة آلية ومستمرة، ويكون سلوك هذا الإجراء عن طريق الرفع إلى رئيس مجلس الوزراء بهذا الشأن.

أما طلب وثائق تحتوي على قواعد تنظيمية عامة أو بيانات أو معلومات قابلة للنشر أو ذات ارتباط مباشر بالموضوع محل الدراسة فإن الأمر لا يستدعي هذا الإجراء المشدد، وليس من الحكمة إشغال رئيس مجلس الوزراء بمثل هذه الطلبات التي تتكرر دوماً بحسب ما يعرض من حاجة.

المطلب الثاني عشر:

الخطاب الملكي

مما هو للمجلس ما تقضي به المادة الرابعة عشرة من نظامه من أن (يلقي الملك أو من ينيبه في مجلس الشورى كل سنة خطاباً ملكياً يتضمن سياسة الدولة الداخلية والخارجية).

(ف٣٤٤) وإلقاء هذا الخطاب يمثل وجهاً من وجوه مشاركة المجلس في الاطلاع على التوجهات والسياسات العامة للدولة على المستويين الداخلي والخارجي، ومعرفة مواقفها تجاه الأوضاع الراهنة والأحداث الجارية، ويلقيه الملك باعتباره مرجع جميع سلطات الدولة التي يجب عليها تحقيق التعاون والانسجام والمواءمة فيما بينها.

(ف٣٤٥) ولم يحدد النص يوماً معيناً بذاته من السنة لإلقاء هذا الخطاب، إلاّ أن العمل جرى على مراعاة أن يكون في اليوم الذي يصادف تاريخ صدور الأمر الملكي بتكوين أول مجلس للشورى وفق نظامه الجديد وهو اليوم الثالث من الشهر الثالث من كل عام.

المبحث الثالث:

سير أعمال المجلس

(ف٣٤٦) لم يفصل نظام المجلس في سير أعمال المجلس، وإنما أوكل هذه المهمة إلى اللائحة الداخلية حينما نص في المادة التاسعة والعشرين منه على أن تنظم اللائحة الداخلية للمجلس « ... كيفية إدارة جلساته، وسير أعماله، وأعمال لجانه، وأسلوب التصويت، كما تنظم قواعد المناقشة، وأصول الرد، وغير ذلك من الأمور التي من شأنها توفير الضبط والانضباط داخل المجلس بحيث يمارس اختصاصاته لما فيه خير المملكة وصلاح شعبها ... ». وقد صدرت اللائحة الداخلية للمجلس متضمنة تفصيلاً لنهج سير أعمال المجلس يمكن تتبعها منذ استلام مجلس الشورى للمعاملة المحالة إليه من مجلس الوزراء، وذلك عبر المراحل التالية :

- مرحلة الرئيس.
- مرحلة اللجان.
- مرحلة الهيئة العامة.
- مرحلة المجلس.

وبيان هذه المراحل الأربع في أربعة مطالب هي :

المطلب الأول: إحالة الرئيس للموضوعات.

المطلب الثاني: دراسة اللجان.

المطلب الثالث: العرض على الهيئة العامة.

المطلب الرابع: جلسات المجلس.

المطلب الأول:

إحالة الرئيس للموضوعات

(ف٣٤٧) عند ورود أي من الموضوعات المذكورة في المادة الخامسة عشرة من نظام المجلس فإن المادة السابعة والعشرين من اللائحة الداخلية للمجلس قد حددت الخطوة الأولى للشروع في دراسته فنصت على أن « تقوم اللجان بدراسة ما يحال إليها من المجلس، أو من رئيس المجلس. وعند ارتباط الموضوع بأكثر من لجنة يحدد رئيس المجلس أولاها بنظره، أو يحيله إلى لجنة تكوّن من جميع أعضاء اللجان ذات العلاقة. وتجتمع هذه اللجنة برئاسة رئيس المجلس أو نائبه». ووفقاً لذلك فإن رئيس المجلس عند ورود الموضوع إلى المجلس يقوم بإحالته إلى اللجنة المعنية بحسب ما يقدر ويرى أنها المعنية به، مستعيناً في ذلك ومسترشداً بقواعد خاصة وضعتها الهيئة العامة لبيان ما يدخل في اختصاص كل لجنة من موضوعات، وهي قواعد يجري تحديثها بحسب ما يطرأ على لجان المجلس من تغيير في عددها ومسمياتها، وهي قواعد لا تمثل قيداً على سلطة الرئيس، وإنما يجري وضعها وتحديثها بغرض مساعدته في تبيّن الأقرب من اللجان إلى الموضوع والأولى بنظره.

وهذه السلطة التقديرية لرئيس المجلس في الإحالة إلى اللجنة المعنية هي أيضاً للمجلس نفسه كل منهما على انفراد، أي لا يشترط اجتماعهما في الإحالة، وإنما تتم من المجلس أو من رئيس المجلس حسب نص المادة المذكورة التي جاءت بحرف العطف (أو) المقتضي للتخيير، ولكن العمل جرى على أن تتم الإحالة من الرئيس تجنباً لإشغال المجلس واستنفاد جزء من وقته في مناقشة الإحالة وتحديد اللجنة الأقرب، وأيضاً تلافياً لتأخير الإحالات إلى حين انعقاد الجلسات.

(ف٣٤٨) وإذا كان للموضوع الوارد إلى المجلس ارتباط بأكثر من لجنة فإن رئيس المجلس هو الذي يحدد اللجنة الأولى بنظره، فيحيله إليها أو يحيله إلى لجنة

تكوّن من جميع أعضاء اللجان ذات العلاقة بالموضوع، وقد جرى الاصطلاح على تسمية هذه اللجان التي تكوّن من لجنتين فأكثر باللجنة المشتركة، وذلك لاشتراك أكثر من لجنة فيها وتمييزاً لها عما عداها من لجان. وهذه اللجنة المشتركة تشترك فيها اللجان المكونة لها بكامل أعضائها، ويجري عليها ما يجري على اللجان من الأحكام المنظمة لاجتماعاتها، ومحاضرها، وتقاريرها، ونصاب الحضور فيها، فيشترط لها كل ما يشترط للجان المتخصصة، ولكن لا يشترط لها أن تتم بقرار من المجلس نفسه كما يشترط لتكوين اللجان المتخصصة أو الخاصة ؛ لكونها تتألف من مجموع لجان مقررة أصلاً، ولكونها مؤقتة بالموضوع المشترك فيما بينها وليست لها صفة الديمومة، وإنما تتكوّن حينما يستدعي موضوع بعينه دراسته من عدة لجان بحسب جوانبه المتعددة.

وبما أنها تكوّن من أكثر من لجنة ولكل لجنة رئيسها، فقد نصت المادة على أن يتولى رئاستها رئيس المجلس أو نائبه، وذلك لتلافي الحرج في اختيار أي من رؤساء اللجان المكونة لها.

ويلاحظ من نص المادة المذكورة أن تحديد اللجنة الأقرب إلى الموضوع والأولى بنظره، أو تكوين لجنة مشتركة له هي سلطة تقديرية لرئيس المجلس وحده، وحيث أنه يندر أن يوجد موضوع لا يترجح فيه جانب على جانب رجحاناً يسوّغ الاقتصار على إحدى اللجان المتخصصة، فإن التطبيق العملي لم يلجئ إلى تكوين لجنة مشتركة، وإنما يكتفي رئيس المجلس بتأمل الموضوع ليتبين منه الجانب الأكثر ظهوراً، ويحدد اللجنة المتخصصة الأقرب إليه، ولا يثير هذا مشكلة ما دام أن الموضوع في النهاية سيخضع لمناقشة المجلس وتمحيصه ودراسته بمجموع أعضائه.

(ف٣٤٩) وإذا لم يترجح جانب بصورة ظاهرة فإنه عوضاً عن اللجوء إلى

اللجان المشتركة لما يمثله من صعوبة عملية من حيث توفير ظروف الاجتماعات المشتركة وحصر جوانب النقاش فإن رئيس المجلس يلجأ إلى المجلس للعرض عليه للنظر في تكوين لجنة خاصة لدراسة الموضوع من بين أعضاء المجلس، بحيث يتم اختيار أعضاء محدودي العدد ومتنوعي الاختصاصات بما يتوقع معه أن يغطي جوانب الموضوع المختلفة. وأحياناً قد يرى المجلس أثناء مناقشته لموضوع معروض عليه تكوين لجنة خاصة لدراسته. وتكوين هذه اللجان الخاصة سلطة بيد المجلس وحده وليست للرئيس، ولكن يمكن للمجلس أن يفوض رئيسه بتسمية أعضائها عندما يقر مبدأ تكوينها .وعليه فإن الإحالة إلى اللجنة الخاصة تتم من المجلس وحده.

المطلب الثاني:

دراسة اللجان

(ف٣٥٠) كما هو الحال في المجالس المماثلة فقد نص نظام مجلس الشورى على تكوين لجان من أعضائه تقوم بتحضير الموضوعات وبحثها بحثاً متأنيا متعمقاً، وتتقصى آراء الجهات المعنية بها، وتجمع الدراسات والوثائق والبيانات بشأنها، وتتولى تهيئتها للمناقشة واقتراح التوصيات المناسبة تمهيداً لاتخاذ المجلس قرارا بها، فنصت المادة التاسعة عشرة من النظام على أن « يكوّن مجلس الشورى من بين أعضائه اللجان المتخصصة اللازمة لممارسته اختصاصاته، وله أن يؤلف لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أي مسألة مدرجة بجدول أعماله ».

(ف٣٥١) فهذه المادة نصت على نوعين من اللجان، النوع الأول اللجان المتخصصة، وهي اللجان التي تكوّن بحسب نوعية الموضوعات التي تدخل في اختصاصات المجلس، ولذا فإنها تشتق أسماءها من طبيعة تلك الموضوعات، فمنها ما يسمى اللجنة الصحية لدراسة الموضوعات المتصلة بشؤون الصحة، ومنها ما يسمى اللجنة التعليمية لدراسة القضايا والموضوعات المتعلقة بالتعليم، وهكذا بقية اللجان، وهذا النوع من اللجان له طابع الديمومة والاستمرار، وهي تنشأ مع بداية أعمال المجلس، وذلك لمساعدته من البداية على دراسة الموضوعات، وللتحضير والإعداد لها، ولذا نصت المادة الحادية والعشرون من اللائحة الداخلية على أن « يكوّن مجلس الشورى من بين أعضائه في بداية مدته اللجان المتخصصة اللازمة لممارسة اختصاصاته ».

وعندما يكوّن المجلس لجانه المتخصصة مع بداية مدته فليس المقصود أن تستمر على حال واحدة كما هي إلى نهاية مدته، وإنما له أن يعيد تكوينها ويعدل فيها ويضيف إليها لجاناً أُخرى، وهو ما صرحت به المادة الثالثة والعشرون

من اللائحة الداخلية التي أعطت «للمجلس أن يعيد تكوين لجانه المتخصصة، وأن يكوّن لجاناً أُخرى».

(ف٣٥٢) وقد أوضحت المادة الثانية والعشرون من اللائحة الداخلية طريقة تكوين اللجان، حيث أوجبت أن يكون أعضاؤها جميعاً من أعضاء المجلس، ومن عدد يحدده المجلس بشرط ألاّ يقل عن خمسة أعضاء، والمجلس هو الذي يختار أعضاء اللجان، وهو الذي يسمي من بين أعضاء كل لجنة رئيسها ونائبه، ويراعى في اختيار أعضاء اللجان اختصاص العضو وحاجة اللجان، فمراعاة الاختصاص هي بحسب الإمكان فقد لا يتوفر العدد الكافي من ذوي تخصص ما لتكملة العدد المطلوب للجنة، وقد يزيد عدد المتخصصين لبعض اللجان وينقص عن أخرى فتراعى حاجة اللجان، فيؤخذ إذاً بالتوازن بين الاعتبارين؛ تخصص العضو، وحاجة اللجنة.

ولتيسير دراسة الموضوعات على اللجان ومساعدتها على سرعة إنجازها فقد أعطت المادة المذكورة لكل لجنة الحق في أن تكوّن من بين أعضائها لجنة فرعية أو أكثر لدراسة موضوع معين من الموضوعات المحالة إليها.

(ف٣٥٣) والنوع الثاني من اللجان هي اللجان الخاصة، وهي لا تختلف عن اللجان المتخصصة إلاّ من حيث إنها لا تتمتع بطابع الديمومة والاستمرار كما في اللجان المتخصصة، وإنما هي مؤقتة ومرهونة بالموضوع الذي كونت من أجل دراسته، فإذا انتهت من دراسته واتخذ المجلس قراره بشأنه انحلت اللجنة وانتهت.

ومن نص المادة التاسعة عشرة من النظام المشار إليها يفهم أن هذه اللجان الخاصة لا تكوّن إلاّ بعد عرض الموضوع على المجلس حيث جاء النص «وله أن يؤلف لجاناً خاصة من أعضائه لبحث أي مسألة مدرجة بجدول أعماله»، وهذا يعني أن تكوينها يتم لدراسة موضوع مدرج على جدول أعمال المجلس، وغالباً ما

يكون الموضوع محضراً من لجنة متخصصة ويتبين من خلال مناقشة المجلس الحاجة إلى مزيد دراسة من ذوي تخصصات متنوعة. وقد لا يكون الموضوع محضراً من أي لجنة متخصصة وإنما قدر رئيس المجلس الحاجة إلى تكوين لجنة خاصة بدراسته تكوّن من ذوي تخصصات متنوعة فيتم عرضه على المجلس للنظر في تكوين لجنة خاصة به.

(ف٣٥٤) وقد رسمت اللائحة الداخلية منهج عمل اللجان فجعلت المادة الرابعة والعشرون لرئيس اللجنة إدارة أعمالها، كما جعلت له التحدث باسمها أمام المجلس.

وفي حالة غيابه يحل محله نائب الرئيس.

وفي حالة غياب الرئيس ونائبه معاً يرأس اللجنة أكبر أعضائها سناً. واجتماعات اللجان تتم بدعوة من رئيسها أو من المجلس أو من رئيس المجلس حسبما قضت به المادة الخامسة والعشرون.

ووفقاً للمادة السادسة والعشرين فإن جلسات اللجان غير علنية، ومقصورة على أعضائها ومن تدعوهم لحضورها.

ويشترط لصحة انعقاد اجتماعاتها حضور ثلثي أعضائها على الأقل، ومتروك لكل لجنة أن تضع جدول أعمالها بناءً على اقتراح رئيسها، وبما أن اللجنة تقوم بأعمال الدراسة والتحضير فإنها لا تصدر قرارات، وإنما تصدر توصيات للمجلس، وتوصياتها تصدر عنها بأغلبية أعضائها الحاضرين، وعند التساوي يرجح الجانب الذي صوت معه رئيس الاجتماع.

(ف٣٥٥) ولا يعني اقتصار اللجنة على أعضائها حرمانها من سبل الاستعانة بمن ترى حاجة أو فائدة في الاستعانة به، فأجازت المادة العشرون من نظام المجلس نفسه «للجان مجلس الشورى أن تستعين بمن تراه من غير أعضاء المجلس بعد

موافقة رئيس المجلس»، وهذا حق للجان في الاستعانة بمن تراه سواء من موظفي الدولة أو أهل الخبرة أو العاملين في القطاع الخاص أو الأهالي، لا حجر عليها في ذلك ولا قيد إلاّ موافقة رئيس المجلس.

هذا بالنسبة إلى من ترغب اللجان الاستعانة بهم من غير أعضاء المجلس، أما أعضاء المجلس فلكل لجنة الحق في أن تستعين بمن تراه منهم، ولها حق دعوته إلى اجتماعاتها والاستماع إلى آرائه من غير أن يكون له حق التصويت بطبيعة الحال، وأما من دون دعوتها فليس له حق حضور اجتماعاتها ولا التدخل في أعمالها إلاّ وفقاً للمادة الثامنة والعشرين من اللائحة الداخلية التي أجازت لكل عضو من أعضاء المجلس أن يبدي رأيه في أي موضوع محال إلى إحدى اللجان، ولو لم يكن عضواً فيها، ولكن بشرط أن يقدم رأيه مكتوباً لرئيس المجلس، الذي بدوره يحيله إلى اللجنة، فلا مدخل على اللجنة في أعمالها لأي عضو من خارجها إلاّ بطلب منها، أو عن طريق رئيس المجلس.

(ف٣٥٦) ولتوثيق اجتماعات اللجان فقد أوجبت المادة التاسعة والعشرون أن يحرر لكل اجتماع من اجتماعات اللجان محضر يدون فيه تاريخ الاجتماع، ومكانه، وأسماء الحاضرين والغائبين، وملخص المناقشات، ونصوص التوصيات، وأوجبت المادة أن يوقع على كل محضر رئيس الاجتماع والأعضاء الحاضرون.

(ف٣٥٧) وعند انتهاء اللجنة من دراسة الموضوع الذي لديها فعليها بمقتضى المادة الثلاثين أن تحرر به تقريراً يتضمن أساس الموضوع المحال إليها، ورأيها فيه، ويتضمن أيضاً توصياتها والأسباب التي بنيت عليها التوصية، ورأي الأقلية إن وجد.

(ف٣٥٨) فرأي الأقلية يجب أن يكون مضمناً في المحضر، أو على الأقل يشار إليه في المحضر مع إرفاقه به إذا كان من غير اليسير تضمينه التقرير إما

لطوله أو لأن صيغته وتركيبته لا تتوافق مع التقرير، ويجب في كل الأحوال أن يبدى رأي الأقلية قبل رفع التقرير من قِبل اللجنة، أما بعد رفع التقرير فلا مجال لإبداء رأي الأقلية. ولكن لو عدلت اللجنة في توصياتها بعد مناقشتها في المجلس فإنه من المقبول أن يبدي أي عضو في اللجنة رأيه في هذا التعديل إن لم يكن متفقاً معه، لأن رأي اللجنة تغير عما كان متفقاً معها عليه.

ويلاحظ من نص المادة الثلاثين أنها لم تشترط توقيع التقرير لا من رئيس اللجنة ولا من أعضائها، ولكن التوثيق يفرض توقيع التقرير من رئيس اللجنة أو من ينوب عنه، كما أن التقرير يمكن اعتباره من قبيل التحدث باسم اللجنة الذي هو مقرر لرئيسها أو من ينوب عنه.

(ف٣٥٩) ومما تقدم يتبين أن لجان المجلس تعد محاضر وتقارير، وكل من المحضر والتقرير يختلف عن الآخر في بعض الوجوه، فالمحضر هو لكل اجتماع للجنة سواء انتهت من دراسة الموضوع أم لا، بينما التقرير فقط عند انتهاء دراسة اللجنة للموضوع لبيان النتيجة التي انتهت إليها الدراسة، كما أن المحضر يوقع من قِبل رئيس الاجتماع وكل من حضره من أعضاء اللجنة، أما التقرير فيكتفى فيه بتوقيع رئيس اللجنة أو من ناب عنه.

المطلب الثالث:

العرض على الهيئة العامة

(ف٣٦٠) بعد انتهاء لجان المجلس من دراسة الموضوعات المحالة إليها وإعداد تقاريرها على الوجه الذي تقدم بيانه في الفرع السابق، ترفع هذه التقارير إلى رئيس المجلس الذي يحيلها إلى الهيئة العامة للمجلس، وتنظر الهيئة العامة في تقارير اللجان وما ترفقه اللجان بها من أساس الموضوع والوثائق ذات الصلة، وذلك ليس لدراسة التوصيات والنتائج التي توصلت إليها اللجان من الناحية الموضوعية، فتلك مهمة المجلس نفسه، وإنما للتحقق من أن تلك الدراسة استكملت مقوماتها وأنها جارية على المنهج المقرر لها بما يتفق مع نظام المجلس ولوائحه واستوفت متطلبات عرضها على المجلس. فإذا تحققت من ذلك فإنها تقرر إدراجها في جدول أعمال جلسات المجلس.

ولها حق إعادة الموضوع إلى اللجنة التي درسته لاستكمال ما تراه أو لتعديل منهج الدراسة، كما أنها تراقب مرفقات المعاملة من وثائق وبيانات تساعد على تفهمها والإحاطة بها.

وللهيئة حق ترتيب الموضوعات في جدول الأعمال بحسب ما تراه من أولويات.

ولا ينتهي دور الهيئة العامة في الموضوع بمجرد إحالته إلى المجلس لإدراجه في جدول أعماله، وإنما يمتد للنظر في أي اعتراضات قد تثور على أسلوب مناقشته أو التصويت عليه أو طريقة التوصل إلى قرار بشأنه.

كما أن للهيئة الحق في وضع ترتيبات لدراسة الموضوعات وأسلوب مناقشتها على ما سبق بيانه في الفرع الثاني من المطلب الثالث من المبحث الأول[1].

---

(١) الفقرتين (٢٨٦، ٢٨٩).

المطلب الرابع:

جلسات المجلس

(ف٣٦١) وضعت اللائحة الداخلية حداً أدنى لعدد جلسات المجلس لا يجوز أن يقل عنها، حيث أوجبت المادة الثانية عشرة أن «يعقد مجلس الشورى جلسة عادية كل أسبوعين على الأقل»، فلا يعرى أسبوعان من جلسة واحدة عادية على الأقل فيما عدا العطل والإجازات الرسمية، وأما أكثر من ذلك فبحسب ما تتطلبه أعمال المجلس، وقد جرى التطبيق في غالب الأحوال على عقد ما لا يقل عن جلستين عاديتين أسبوعياً، وذلك لمواجهة كثافة الأعمال.

وأما تحديد يوم الجلسة وموعدها فهذا متروك لما يقرره رئيس المجلس، فله أن يحدد بقرار يصدر عنه أيام عقد الجلسات وساعة افتتاحها. كما أن له أن يقدم موعد أي جلسة أو يؤجله، سواء من حيث يوم عقدها أو من حيث ساعة افتتاحها، وذلك بحسب ما تدعو إليه الحاجة.

ولمواجهة أي حدث طارئ أو موضوع مستعجل لا يحتمل الانتظار إلى حين يوم الجلسة فإن للرئيس دعوة المجلس إلى عقد جلسة طارئة في أي وقت.

(ف٣٦٢) وهل يمكن عقد جلسة طارئة أثناء العطل الرسمية كعطل الأعياد أو أيام الخميس والجمعة أو أثناء الإجازة الجماعية للمجلس ؟.

هذا السؤال يثير ما يعرف في المجالس الأخرى بأدوار الانعقاد، ودور الانعقاد هو الوقت من السنة الذي يستطيع البرلمان خلاله أن يزاول اختصاصاته الدستورية، ويمارس فيها ولايته ووكالته عن الأمة حسب المدة المحددة لنيابته عنها. ومجموع أدوار الانعقاد يطلق عليها الفصل التشريعي الذي يحوي عدداً من أدوار الانعقاد بعدد ما به من سنين أو بعدد أكثر كما لو احتوت السنة على

دورتين، فالفصل التشريعي ذو الأربع سنوات مثلاً - وهو الغالب - به أربعة أدوار انعقاد أو ثمانية، ولكن هل يستمر دور الانعقاد طوال العام أم يأخذ جزءاً من العام فقط ؟ تختلف المجالس في ذلك، فبعضها يأخذ بمبدأ دوام الانعقاد، وبعض آخر يعتمد على حث الحكومة في أن تدعو البرلمان متى شاءت وتنهي دور الانعقاد متى شاءت، وبعض يحدد له الدستور حداً أدنى أو حداً أعلى لدور الانعقاد.

وبالنظر إلى نظام مجلس الشورى فإنه عند صدوره يمكن أن يستدل منه على إدراج المجلس في مجموعة المجالس الدائمة، حيث أنه كان من الممكن عقد جلساته طوال العام، وفي أي يوم يحدده رئيس المجلس، وليس له إجازة جماعية، وإنما كل عضو يتمتع بإجازته في الوقت الذي يختاره، وبتاريخ ١٧ / ٣ / ١٤١٨هـ صدر الأمر الملكي رقم أ/٩٧ بتحديد وقت معين يتمتع فيه جميع أعضاء المجلس بإجازة سنوية وجاء فيه : « تكون المدة من اليوم الأول من برج الأسد وحتى نهاية اليوم الرابع عشر من برج السنبلة - وقدرها خمسة وأربعون يوماً - إجازة عادية سنوية لأعضاء مجلس الشورى »، ويطلق عليها أحياناً الإجازة الجماعية لشمولها جميع أعضاء المجلس، كما يطلق عليها العطلة الصيفية لوقوعها في فصل الصيف، وهذا جعل المجلس قريباً من مجموعة المجالس ذوات أدوار الانعقاد المحددة المدة حيث أصبح له أجل معين خلال العام يتوقف فيه عن العمل، وباقي العام هو وقت عمله، والمجلس لا يسميه دور انعقاد، وإنما يسميه سنة فله سنة أولى وسنة ثانية وهكذا بعدد سنوات مدته البالغة أربع سنوات.

(ف٣٦٣) وعليه فإن السنة المقصودة في تحديد أوقات عمل المجلس ومزاولته لمهامه تشمل مجموع أيام السنة باستثناء أيام الإجازة الجماعية السنوية المحددة بخمسة وأربعين يوماً حسبما حدده الأمر الملكي المشار إليه آنفاً، فخلال هذه الأيام يتوقف فيها المجلس عن مزاولة اختصاصاته.

(ف٣٦٤) ولذلك جاء الأمر الملكي بمعالجة لدراسة ما يطرأ خلال هذه الفترة من موضوعات تدخل في اختصاص المجلس، وتتسم بالاستعجال بما لا تحتمل معه التأجيل إلى حين انتهاء إجازة المجلس، فنص على أنه: « وإذا طرأ أثناء هذه الإجازة ما يستوجب اتخاذ إجراء في أمر عاجل يدخل في اختصاص المجلس فيتخذ مجلس الوزراء ما يجب بشأنه وفقاً لنظامه، على أن يحال ذلك إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه بعد انتهاء إجازة أعضائه ».

(ف٣٦٥) وقد تولى نظام المجلس تحديد النصاب اللازم لصحة الاجتماع حيث نص في المادة السادسة عشرة منه على أنه « لا يكون اجتماع مجلس الشورى نظامياً إلاّ إذا حضر الاجتماع ثلثا أعضائه على الأقل بمن فيهم الرئيس أو من ينوب عنه ».

وهنا يثور تساؤل عن مدى اشتراط توفر نصاب الحضور هل هو لازم توفره في كل الجلسة، أم هو لازم لانعقادها فقط بحيث لا تفتتح إلاّ بعد اكتمال العدد اللازم للحضور « وهو الثلثان من عدد الأعضاء فأكثر »، ولا يضر بعد ذلك إن نقص العدد عن هذا الحد أثناء الاجتماع بخروج بعض الأعضاء أثناءه؟ وظاهر هذا النص يدل على أن اكتمال النصاب شرط لنظامية الجلسة من بدء افتتاحها إلى انتهائها لأن النص جاء بصيغة « لا يكون ...... إلاّ » نفي وإثبات، وأتى بكلمة (اجتماع) ولم يقل (انعقاد) أو (افتتاح) أو نحوهما مما يفيد اشتراط النصاب للبدء فقط، كما أتى بكلمة « إذا حضر الاجتماع » مما يدل على أن الاجتماع مشروط بحضور النصاب ولم يجعل الحضور شرطاً للافتتاح أو للانعقاد فقط، فحضور النصاب يجب استصحابه في جميع أجزاء الاجتماع من البدء إلى النهاية. ثم إن النص جاء بكلمة « على الأقل » مما يعطي دلالة على أنه لا يجوز النزول عن الثلثين بأي حال.

والخروج المؤثر على النصاب هو الخروج النهائي من الجلسة، أما الخروج المؤقت لعارض يعرض للعضو ومن ثم يعود إلى الاجتماع فلا تأثير له على نصاب الحضور.

(ف٣٦٦) ووفقاً للمادة الثالثة عشرة من اللائحة الداخلية يتم توزيع جدول الأعمال الذي سبق أن أقرته الهيئة العامة على الأعضاء قبل انعقاد الجلسة، ولم تحدد اللائحة أجلاً لذلك.

ويرفق بجدول الأعمال الموضوعات المدرجة ببنوده وما يتصل بها من تقارير وغير ذلك مما ترى الهيئة العامة إرفاقه بجدول الأعمال كالبيانات والإحصائيات والوثائق والبحوث والدراسات ذات الصلة.

(ف٣٦٧) ونصت المادة الرابعة عشرة من اللائحة الداخلية على أنه «يجب على عضو مجلس الشورى دراسة جدول الأعمال في مقر المجلس، ولا يجوز له في كل الأحوال أن يصطحب معه خارج المجلس أية أوراق أو أنظمة أو وثائق تتعلق بعمله».

ومعلوم أن الأنظمة والوثائق التي يمنع إخراجها من مقر المجلس هي تلك التي هي موضع دراسة المجلس، أما الأنظمة والوثائق المعتمدة والمنشورة فهذه لا وجه لمنعها لأن حقها النشر والتداول.

وقد أوجد هذا النص حرجاً فيما يتعلق بغير الأعضاء ممن تستعين بهم لجان المجلس من الخبراء والمستشارين وغيرهم، وكذا مندوبو وممثلو الجهات الحكومية الذين تدعوهم اللجان للمناقشة في الموضوعات المحالة إليها، ومدى إمكانية تزويدهم بصور من الموضوعات محل الدراسة والمناقشة معهم والوثائق ذات الصلة بها، فالنص ليس صريحاً في المنع من ذلك، حيث أن النص جاء صريحاً بمنع العضو من اصطحاب أوراق تتعلق بعمله، ولعل الحكمة من ورائه هو منعه من

الخروج بأوراق تفصح عن وجهات النظر المتداولة في المجلس قبل أن تتبلور بقرار يعبر عن الموقف النهائي للمجلس. أما من عدا العضو فإنه لا يملك حق المشاركة في مداولات المجلس وتبادل وجهات النظر التي تؤثر في قراراته، وإنما يطلب منه الإجابة والإفادة بوجهات نظره في الموضوع بحسب ما ترى اللجنة حاجة إليه، ولا يمكن أخذ وجهة نظره بصورة وافية من غير إحاطة بجوانب الموضوع الذي يطلب رأيه فيه، وبعد اللجنة ينتهي دوره، لتبدأ اللجنة في تكوين توصياتها تمهيداً لعرضها على المجلس لاتخاذ قراره بشأنها.

وقد يحتج على هذا بأنه ما دام عضو المجلس ممنوعاً من الخروج بأي أوراق أو وثائق تتعلق بعمله، فغيره من باب أولى، ولكن يجاب عليه بأن غير العضو ليس له أساساً الحق في التزود بصورة من جدول أعمال المجلس وأي وثائق ذات صلة به، وإنما فقط يزود بصورة من الموضوع أو الاستفسارات التي يطلب منه إفادة بشأنها أو إجابة عليها، وليس شرطاً أن تلتزم بها اللجنة أو تقبلها.

(ف٣٦٨) والمادة الخامسة عشرة من اللائحة نظمت طريقة طلب الكلام فنصت على أن «على العضو الذي يرغب الكلام في أثناء الجلسة أن يطلب ذلك كتابة، وتدون طلبات الكلام بحسب ترتيب تقديمها».

وهذه الطريقة يبدو أنه ليس مراداً منها نفس صورتها، وإنما يراد منها تنظيم طلبات الكلام بأي وسيلة تحقق مقصود المادة، وهو إجابة طلبات الكلام بصورة منتظمة، فأي وسيلة يتحقق بها ذلك يتحقق بها مقصود المادة. ولذا فإن التطبيق كان في البداية يتم بتعبئة بطاقات معدة لطلبات الكلام، ولكن بعد إدخال نظام التقنية فإنه يتم طلب الكلام عبر الجهاز، وتظهر أسماء الطالبين مرتبة في الجهاز حسب ترتيب إدخالهم طلباتهم.

والذي يظهر لي أنه لا يوجد ما يمنع من الأخذ أحياناً بأسلوب رفع الأيدي في طلب الكلام حينما تدعو الحاجة إلى ذلك، لأن المادة لم تأت على سبيل الحصر، وإنما جاءت بالوسيلة التي تفرض عندما يثور تشكيك أو اعتراض على ما عداها، أو يخشى أن تكون أي وسيلة أخرى مظنة الانتقائية أو الإهمال أو التقديم أو التأخير.

(ف٣٦٩) ومما يرتبط بهذه التقنية ما نصت عليه المادة السادسة عشرة من اللائحة من أن «يأذن الرئيس بالكلام لطالبيه مراعياً في ذلك ترتيب طلباتهم، وما تستدعيه المصلحة في المناقشة»، وهذا الإذن بطلب الكلام لطالبيه يراعى فيه ترتيب طلبات الكلام، وبحسب ما تستدعيه المصلحة في المناقشة، وهذا النص يفهم منه إعطاء رئيس المجلس فرصة تحديد من يؤذن لهم بالكلام سواء من حيث ترتيبهم أو عددهم، بحيث يملك تقديم بعضهم على بعض أو الاقتصار على بعضهم بحسب ما يقدره من صلة الموضوع باختصاص طالب الكلام، لأن الترتيب ليس مقرراً بصيغة الجزم، وإنما بصيغة المراعاة التي تسمح بقدر من السلطة التقديرية كما أنه مقيد بمصلحة النقاش، وإذا استحضرنا السلطة المقررة لرئيس الجلسة وفقاً للمادة الثالثة من اللائحة الداخلية ونصها: «يفتتح رئيس المجلس الجلسات، ويعلن انتهاءها، ويدير المناقشات خلالها، ويشترك في هذه المناقشات. ويأذن بالكلام، ويحدد موضوع البحث، ويوجه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع والوقت، وينهي المناقشة، ويطرح الموضوعات للتصويت. وله أن يتخذ ما يراه ملائماً وكافياً لحفظ النظام في أثناء الجلسات». وهذا النص يعطي لرئيس الجلسة حق إنهاء المناقشة بما يسمح له بالوقوف عن الاستمرار في الإذن بالكلام، والاكتفاء بعدد محدد بحسب ما يقدره من حاجة الموضوع وأهميته ومدى تغطيته بالمناقشة.

وهذه السلطة ليست مسلمة ولا متفقاً عليها، وإنما تثير اعتراضاً من حيث أن إعطاء رئيس الجلسة فرصة مخالفة الترتيب قد يترتب عليه تقديم عضو على آخر مما يحدث تمييزاً بين الأعضاء، كما أن إعطاءه فرصة إنهاء المناقشة والاقتصار على عدد محدد قد يحرم المجلس من فرصة الاستماع إلى أكبر قدر ممكن من وجهات النظر، كما أنه قد يكون لدى من أغفل طلبه وجهة نظر مؤثرة في الموضوع.

وهو اعتراض تظهر وجاهته، ولكن يعارضه أنه لا يبقى للسلطة المقررة لرئيس الجلسة تطبيق مؤثر في مراعاة متطلبات دراسة الموضوعات، كما أنه يطيل من أمد المناقشات، وقد يترتب عليه تكرار الحديث بما لا يأتي بمزيد فائدة ويبعث على السأم والملل.

(ف٣٧٠) والمادة السابعة عشرة من اللائحة نظمت جريان الكلام، فمنعت العضو من أن يتكلم في الموضوع الواحد أكثر من عشر دقائق إلاّ بإذن الرئيس، ويفهم من هذا أن الوقت المحدد حق بكامله للعضو لا ينتقص منه ما دام ملتزماً حدود الموضوع، أما الزيادة عليه فممكنة بإذن الرئيس.

كما منعت المادة المشار إليها أن يتوجه العضو بالكلام إلى الرئيس أو المجلس، وذلك منعاً لأن تتحول المناقشة إلى سجال وجدال بين عضو وزميل له.

كما منعت المادة المشار إليها مقاطعة المتكلم من قبل أي عضو آخر، فليس لأي أحد أن يقاطع المتكلم ما عدا الرئيس، وذلك لما له من سلطة في توجيه نظر المتكلم إلى التزام حدود الموضوع وعدم الخروج عنه، أو إلى التزام الوقت المحدد وعدم تجاوزه، وما له من سلطة إنهاء المناقشة.

(ف٣٧١) والمادة الثامنة عشرة من اللائحة الداخلية أعطت لمجلس الشورى وحده، وليس لرئيسه، الحق في أن يقرر تأجيل بحث الموضوع المدرج على جدول أعماله، سواء قبل أن يشرع في بحثه أو بعد الشروع فيه وأثناء بحثه، وذلك لأي

سبب يقدره، إما لضيق الوقت، أو لانتظار ورود موضوع ذي صلة به، أو لاستكمال جوانب منه ظهر أثناء المناقشة نقصها، أو لأي سبب آخر.

(ف٣٧٢) كما جعلت المادة المذكورة للمجلس حق إعادة دراسة موضوع سبق له أن أنهاه، وهذه السلطة هي في إعادة دراسة الموضوع حتى بعد أن يتخذ فيه قراره، ولكن بشرط ألاّ يكون قد خرج من يده وتم رفعه لأنه لا سبيل له عليه حينئذ. وهي سلطة قد يجد المجلس ما يحوجه إليها فيما لو تبدى له بعد إنهاء دراسة الموضوع ما يؤثر على النتيجة التي انتهى إليها.

وهذه السلطة لم ترسم المادة وسيلة معينة لممارستها، وهي ليست من الأمور التي يتعين فيها اتخاذ قرار مكتوب يصدر عن المجلس، ولذا فهي سلطة تتعلق بإجراءات الدراسة والمناقشة فتكفلت ببيانها قواعد عمل المجلس واللجان.

(ف٣٧٣) كما جعلت المادة المذكورة لرئيس الجلسة الحق في أن يوقف الجلسة مؤقتاً، ولكن لمدة لا تتجاوز الساعة، وهذه الصلاحية أعطيت للرئيس لمواجهة أي عارض سواء من داخل الجلسة أو خارجها يدعو إلى إيقاف الجلسة حتى يزول هذا العارض، والحالة الغالبة في التطبيق التي يتم فيها إيقاف الجلسة هي لأداء صلاة الظهر حيث أنها تتخلل الوقت المحدد للجلسة.

(ف٣٧٤) ولأن نتاج الجلسة وثمرتها يتمثل فيما تنتهي إليه من قرار بشأن الموضوع محل الدراسة، فقد تكفل نظام المجلس بتحديد النصاب اللازم لاتخاذ القرار، فنصت المادة السادسة عشرة منه على أنه « .... لا تكون القرارات نظامية إلاّ إذا وافقت عليها أغلبية المجلس»، وهو ما أحالت إليه المادة الحادية والثلاثون من اللائحة الداخلية، والأغلبية يراد بها هنا أغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس حسب نص المادة الثالثة من نظام المجلس وما يطرأ على العدد من تعديلات.

(ف٣٧٥) وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يعاد طرح الموضوع للتصويت في الجلسة التالية، فإذا لم تتحقق الأغلبية اللازمة في هذه الجلسة رفع الموضوع إلى الملك مرفقاً به ما تم بشأنه من دراسة ومبيناً فيه نتيجة التصويت عليه في الجلستين، كما تنص على ذلك المادة الحادية والثلاثون من اللائحة المذكورة، ونصها: «تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المنصوص عليها في المادة السادسة عشرة من نظام مجلس الشورى. وإذا لم تتحقق هذه الأغلبية يُعاد طرح الموضوع للتصويت في الجلسة التالية.

فإذا لم تتحقق الأغلبية اللازمة في هذه الجلسة رفع الموضوع للملك مرفقاً به ما تم بشأنه من دراسة، ومبيناً فيه نتيجة التصويت عليه في الجلستين».

وهذه المادة عند التطبيق ليست سهلة ولا واضحة المعالم بدرجة تمنع الإرتباك في تطبيقها، فأهم عقبة يواجهها التطبيق هو متى يصل المجلس إلى مرحلة إنعدام القرارات التي تعالجها هذه المادة، ذلك أنه في حالة عدم حصول المقترح المعروض على المجلس على الأغلبية المطلوبة فإنه يتعين عليه أن يلجأ إلى المقترحات البديلة للتصويت عليها واحدة فواحدة، وهذا ما يلجيء إلى تلمس المقترحات البديلة منعاً للوصول إلى حالة انعدام القرار، كما أن من العقبات التي قد تواجه تطبيق هذه المادة أن الغالب في أعمال المجلس هو مناقشة الأنظمة والتصويت عليها مادة مادة، فلو لم تحصل أي مادة على العدد المطلوب وكذا أي مقترحات بديلة فإنه من الصعب القول باللجوء إلى تطبيق المادة الحادية والثلاثين المشار إليها، لأنه من الممكن إسقاط هذه المادة والسير في مجمل النظام بدونها اللهم إلاّ إذا كانت هذه المادة المسقطة تمثل الأساس الذي يقوم عليه النظام، أو يختل بناؤه بدونها. ولذا فإن الحالة الواضحة لتطبيق هذه المادة تبرز عندما يتم التصويت على كامل الموضوع كما في التصويت على مجموع النظام لو كان المجلس يعمل بهذا، أو

التصويت على مجمل الاتفاقية أو المعاهدة أو الخطة أو عقد الامتياز أو تفسير نص نظام، ومن ثم لم يحظ المقترح المعروض بشأن الموضوع بكامله ولا أي مقترح بديل بالأغلبية المطلوبة، فحينئذ يتعين - من وجهة نظري - قلب التصويت بحيث يجري التصويت على عدم الموافقة، لأنه لا يصح أن يستدل من نتيجة التصويت على الموافقة على عدد الأصوات غير الموافقة، فالمجلس في هذه المرحلة يواجه موقفاً يتعين أن يتخذ فيه قراراً إما بالموافقة أو بعدم الموافقة، ولا يمكن أن ينسب إلى المجلس قرار بأي منهما ما لم يكن قد جرى التصويت عليه وحاز على الأغلبية المشترطة نظاماً حسب نص المادة السادسة عشرة من نظام المجلس، فإذا لم يحظ أي منهما بالأغلبية المطلوبة فحينئذ يصح - فيما أرى - إن يقال إن المجلس وصل إلى مرحلة لم يمكنه أن يتخذ قراراً، فيلجأ حينئذ إلى تطبيق المادة الحادية والثلاثين المشار إليها بحيث يعاد طرح الموضوع للتصويت في الجلسة التالية.

(ف٣٧٦) وهنا يثور إشكالان أيضاً، الأول منهما أنه عند إعادة طرح الموضوع هل يقتصر على التصويت فقط، بحيث لا يسمح بإعادة المناقشة فيه ولا عرض مقترحات بديلة، إن ظاهر النص يدل على عدم السماح بذلك، وإنما يقتصر على التصويت فقط، أي يعاد التصويت على الموافقة، فإن لم يتم إحراز الأغلبية المطلوبة يعاد التصويت أيضاً على عدم الموافقة، فإن لم يحرز هذا الأغلبية المطلوبة أيضاً يرفع الموضوع إلى الملك مرفقاً به ما تم بشأنه من دراسة، مع بيان نتيجة التصويت عليه في الجلستين.

(ف٣٧٧) والإشكال الثاني هو في تحديد الجلسة التي يعاد فيها طرح الموضوع، فالنص جاء بلفظ (الجلسة التالية) بما يشعر بأن المراد هو الجلسة التي تلي مباشرة الجلسة التي تم فيها التصويت الأول، إلا أن هذا يمكن أن يواجه بأن إعادة عرضه مباشرة في الجلسة التالية قد تضيع الحكمة من الإعادة، بحيث لا

تتاح فرصة كاملة لإعادة تأمل الأعضاء في الموضوع وتمحيصه، لأن المطبق فعلياً في غالب الأحوال تتابع الجلستين في يومين متتاليين، وأحياناً يعاد تنظيم الجلسات بحيث يفصل بينهما بيوم واحد فقط، وعلى هذا فإن الحاجة العملية تقتضي - فيما أرى - التسامح في وقت إعادة طرح الموضوع، بحيث يعاد في جلسة تالية، ولو لم تكن الجلسة التالية مباشرة لجلسة التصويت الأول، لأن المقصود من هذا الحكم هو توفير فرصة أخرى لاستجلاء الموقف بشكل نهائي، ويبعد أن يكون عامل الوقت مقصوداً بهذه الحدة والشدة التي قد لا تخدم الموضوع، بل قد تضيع فائدته كما أسلفت.

(ف٣٧٨) وأخيراً فإنه حيث أن مرحلة عرض الموضوع على المجلس تختتم بالتصويت عليه فإن المادة الثانية والثلاثين من اللائحة الداخلية للمجلس قد أحاطت هذه الخاتمة بما يمنع زعزعتها، فمنعت أي مناقشة في الموضوع أو إبداء أي رأي جديد فيه أثناء التصويت عليه، وذلك خشية من أن تزعزع هذه المناقشة أو طرح الآراء الجديدة المواقف بشأن الموضوع المعروض بعد أن انتهت مناقشته وحان وقت الحسم فيه، بل إن الاحتياط لهذه المرحلة بلغ حد منع رئيس الجلسة من الإدلاء بصوته إلاّ بعد انتهاء الأعضاء من التصويت، وذلك خشية أن يكون صوت الرئيس مؤثراً على موقف أي من الأعضاء، حيث عادة ما يكون لرئيس أي جلسة أو فريق عمل تأثير ولو إلى حد ما، أو يحصل إتكال عليه في توجه النتيجة.

الفصل الثالث

صدور نظام مجلس الوزراء

(ف٣٧٩) كان النظام المعمول به لمجلس الوزراء عند صدور النظام الأساسي للحكم هو نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧هـ الذي سبق بيان أحكامه في الباب الأول، وبما أن النظام الأساسي للحكم قد أحدث نقلة نوعية وهامة في مجال العمل التنظيمي باستحداث جهاز تنظيمي فاعل هو مجلس الشورى، وهذا ما يستلزم إجراء تعديل في نظام مجلس الوزراء بما يتفق مع هذا التطور، فنصت المادة السادسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم في نهايتها على أن: «يعدل نظام مجلس الوزراء واختصاصاته وفقاً لهذا النظام»، وتنفيذاً لذلك صدر نظام مجلس الوزراء بالأمر الملكي رقم أ/١٣ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ ليحل محل نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢/١٠/١٣٧٧هـ وتعديلاته.

ومن أهم معالم هذا النظام:

١ـ هيكلية المجلس.

٢ـ اختصاصات المجلس.

٣ـ سير أعمال المجلس.

وتفصيل ذلك في المباحث التالية:

المبحث الأول: هيكلية المجلس.

المبحث الثاني: اختصاصات المجلس.

المبحث الثالث: سير أعمال المجلس.

المبحث الأول:

هيكلية المجلس

جاء النظام بتحديد معالم هيكل المجلس على الوجه الآتي :

(ف٣٨٠) أولاً: صفة المجلس وارتباطه:

استهل النظام ببيان صفة المجلس والجهة التي يرتبط بها، فجاءت المادة الأولى بالنص على أن : «مجلس الوزراء هيئة نظامية يرأسها الملك»، ووصف المجلس بأنه هيئة نظامية[١] تستدعي البحث بالمقصود بوصف (نظامية) إلى أبعد مما يوحي به هذا الوصف حينما توصف به الإجراءات والنصوص، والذي يعنى أن الإجراء يستند إلى نظام أو يبنى على نظام، وأن النص صادر في نظام أو بناءً على نظام، أما حينما توصف هيئة في النظام الخاص بها بأنها نظامية فهذا يستدعي البحث في المقصود، لأن مجرد صدور نظام بها يعنى أنها هيئة نظامية مؤسسة بموجب هذا النظام فلا قيمة قانونية لهذا الوصف، وإنما يسوغ إطلاق هذا الوصف في معرض الحديث عن هيئة أو مؤسسة أو جهاز في غير النظام الخاص بكل منها، حيث يقصد منه بيان أن هذه الهيئة أو المؤسسة أو الجهاز مؤسس كل منها بموجب نظام أو بناءً عليه.

ولذا فإن التأويلات التي ترد بشأن هذا النص يمكن إجمالها فيما يأتي :

١ـ أنه وصف طردي جاء استطراداً في وصف الهيئة، ولا معنى له أبعد من أن المجلس هيئة مؤسسة وفق نظام.

٢ـ أنه وصف يقصد به أن المجلس هيئة تنظيمية لها اختصاص تنظيمي في سن الأنظمة واللوائح والاتفاقيات والمعاهدات الدولية وغيرها من الاختصاصات التنظيمية.

---

(١) وهذا الوصف كان موجوداً في النظام السابق لمجلس الوزراء في مادته السابعة.

ولكن يرد على هذا أن مجلس الوزراء ليس هيئة تنظيمية فحسب، وإنما هو بالإضافة إلى ذلك هيئة تنفيذية كما سيأتي بيانه[١].

٣- أن المقصود بهيئة نظامية أن المجلس هيئة دستورية، بمعنى أنها ضمن الأجهزة الدستورية المؤسسة بموجب النظام الأساسي للحكم، ولكن النظام تجنب وصف الدستورية مراعياً في ذلك نص المادة الأولى من النظام الأساسي للحكم التي نصت على كون كتاب الله تعالى وسنة رسوله دستوراً لهذه البلاد، فلم يشأ وصف المجلس بوصف الدستورية لئلا يفهم منه نسبة تأسيس المجلس إلى نص فيهما، وإنما هو مبني على مقتضيات حسن سياسة الأمة وتدبير شؤونها، ولذا جاء بوصف (نظامية) نسبة إلى النظام الأساسي للحكم الذي أسس لهذه الهيئة، وهذا الاحتمال يبدو أكثر الاحتمالات قبولاً، حيث توجد دول لا تأخذ بنظام إيجاد مجلس للوزراء على خلاف ما هو شائع في كثير من الدول. وذلك حسب دستور كل دولة، ولذا جاء نظام مجلس الوزراء بوصفه بأنه هيئة تستند إلى النظام الأساسي الذي يعد وثيقة دستورية موضوعها التنظيم العام للسلطة في هذه البلاد.

ومع هذا القبول فقد يرد عليه أيضاً أن هذا الوصف قد ورد مقارناً للمجلس في نظامه السابق الصادر عام ١٣٧٧هـ، فلم يختص به هذا النظام الجديد.

وورد النص على أن هذه الهيئة يرأسها الملك جاء على سبيل التأكيد، لأنه أمر متقرر سلفاً بموجب النظام الأساسي للحكم في مادته السادسة والخمسين كما سبق بيانه في موضعه[٢].

---

(١) في المطلب الثالث من المبحث الثاني من هذا الفصل (الفقرة ٤٠٧).

(٢) الفقرة: (٢٠٦).

(ف٣٨١) ثانياً: مقر المجلس:

حيث تقرر بموجب النظام الأساسي للحكم في مادته الأولى تحديد عاصمة الدولة بأنها مدينة الرياض، التي تكون هي مركز السلطة في الدولة وتصريف شؤونها، فإن هذا يستتبع وجود مجلس الوزراء فيها باعتباره إحدى السلطات المركزية في الدولة وباعتباره قمة السلطة التنفيذية، وهذا ما أكدته المادة الثانية التي نصت على أن يكون «مقر مجلس الوزراء مدينة الرياض»، ولكنها أتبعت ذلك بالنص على أنه «يجوز عقد جلساته في جهة أخرى من المملكة»، وهو ما جرى عليه العمل منذ زمن بعيد، وبخاصة خلال فترات الصيف حيث يعقد مجلس الوزراء في المنطقة الغربية من المملكة، حتى أصبح عادة حكومية.

(ف٣٨٢) ثالثاً: شروط عضوية المجلس:

حددت المادة الثالثة شروط العضوية في مجلس الوزراء بثلاثة شروط هي :

١ـ أن يكون سعودي الجنسية بالأصل والمنشأ، وقد سبق بيان مدلول هذا الشرط عند الحديث عن شروط العضوية في مجلس الشورى[1]، لأن هذا الشرط موحد بين المجلسين.

٢ـ أن يكون من المشهود لهم بالصلاح والكفاية، وهذا الشرط تقديري يعتمد على سجل العضو المختار وخبرته وتأهيله، وهذا الشرط مشترط أيضاً في عضوية مجلس الشورى وسبق بيانه[2].

٣ـ ألاّ يكون محكوماً عليه بجريمة مخلة بالدين والشرف. وهذا الشرط انفرد بالنص عليه صراحة نظام مجلس الوزراء دون نظام مجلس الشورى، ولا يعني عدم النص عليه هناك عدم اعتباره، وإنما هو معتبر في العضوية لمجلس

---

(١) الفقرة: (٢٥٥).

(٢) الفقرة: (٢٥٦).

الشـورى، ولعل إغفـال النص عليـه صـراحـة هناك لدخـولـه في المـدلول الواسع للشرط الثاني وهو اشتراط الصلاح والكفاية.

وهذا شرط متـوارد اشتـراطه في عـموم الوظائف العامة، ويتـأكـد في الوظائف القيادية، وكثيراً ما تحدد الأنظمة التي تشترط ذلك أمداً معيناً ينتهي بعده أثر الحكم الصادر بالجريمة، بحيث تعود بعدها الأهلية والاعتبار إلى المحكوم عليه اكتفاءً بما مضى عليه من مـدة حرمان، إلاّ أنه في بعض الأحيان لا يوضع أمد لذلك مما يعني استمرار حرمان المحكوم عليه من الأهلية لتولي وظائف معينة لاعتبارات خاصة بها كأهميتها بما يتطلب أقصى درجة من النزاهة والأمانة. ولذا فإنه لم ينص هنا على تحديد فترة معينة يعتبر بعدها أثر الحكم منتهياً كما هو الشأن في بعض الوظائف.

(ف٣٨٣) رابعاً: أداء اليمين:

نظراً لأهمية المنصب فإن شاغله لا يباشر عمله إلاّ بعد أداء اليمين المنصوص عليها في المادة الرابعة.

ولم تصرح المادة بتحديد من يؤدي الأعضاء اليمين أمامه كما صرح به في نظام مجلس الشورى، ولكن من المفهوم والمستقر أنه الملك باعتباره مرجع السلطات وارتباط المجلس به، وأما صفته رئيساً لمجلس الوزراء فليست هي المعتبرة في أداء اليمين أمامه، لأنه بهذا المنصب جزء من تكوين المجلس.

(ف٣٨٤) خامساً: متطلبات النزاهة والحيادية في أعضاء المجلس:

تلبية لما يقتضيه شغل هذا المنصب من تفرغ كامل وحيادية فقد حظرت المادة الخامسة الجمع بين عضوية مجلس الوزراء وأي وظيفة حكومية أخرى، إلاّ إذا رأى رئيس مجلس الوزراء أن الضرورة تدعو إلى ذلك.

كما أنه تلبية لما يتطلبه شغل هذا المنصب من أمانة ونزاهة فقد حظرت المادة السادسة على عضو مجلس الوزراء أثناء توليه العضوية أن يشتري أو يستأجر

مباشرة أو بالواسطة أو بالمزاد العام أياً من أملاك الدولة، كما حظرت عليه بيع أو إيجار أي شيء من أملاكه إلى الحكومة، أو مزاولة أي عمل تجاري أو مالي، أو قبول العضوية لمجلس إدارة أي شركة.

(ف٣٨٥) سادساً: أوضاع أعضاء المجلس:

حددت المادة الثامنة طريقة معالجة شؤون أعضاء المجلس حيث يعينون ويعفون من مناصبهم بأمر ملكي، وأحالت فيما يتعلق بمسؤولياتهم إلى ما تضمنه النظام الأساسي للحكم في مادته السابعة والخمسين والثامنة والخمسين، حيث قررت أولاهما مسؤولية الوزراء الأعضاء في المجلس بالتضامن أمام الملك عن تطبيق الشريعة الإسلامية والأنظمة والسياسة العامة للدولة، وقررت المادة الأخرى مسؤولية الوزير الذي يرأس وزارة أو مصلحة مستقلة عن الجهة التي يرأسها أمام رئيس مجلس الوزراء، وهذا ما أكدت عليه المادة العاشرة من نظام المجلس حيث نصت على أن يعتبر الوزير هو الرئيس المباشر والمرجع النهائي لشؤون وزارته متقيداً في ممارسته أعماله بما يقضي به نظام المجلس والأنظمة واللوائح الأخرى.

ولمواجهة حالات تغيب أي من الوزراء الأعضاء فقد حصرت المادة الحادية عشرة النيابة عنه في وزير عضو آخر يحدد بأمر يصدر من رئيس مجلس الوزراء. وفي هذه الحالة يتولى الوزير النائب عن زميله ممارسة صلاحيات هذا الأخير طيلة فترة غيابه.

وأما فيما يتعلق بحقوق الوزراء الأعضاء فقد تركه النظام للنظام الداخلي، ومع أنه لم يصدر نظام داخلي للمجلس حسبما تقضي به المادة الحادية والثلاثون من النظام إلاّ أنه يوجد نظام للوزراء ونواب الوزراء وشاغلي المرتبة الممتازة يحدد حقوقهم وينظم أوضاعهم صادر بموجب المرسوم الملكي رقم م/١٠ وتاريخ ١٨/٣/١٣٩١هـ، ولمواجهة حالات إخلال أي من أعضاء المجلس بواجباته فقد نصت المادة السابعة عشرة على أن يحاكم أعضاء مجلس الوزراء عن المخالفات

التي يرتكبونها في أعمالهم الرسمية بموجب نظام، حددت المادة أهم عناصر هذا النظام بحيث يتضمن بيان المخالفات، وتحديد إجراءات الاتهام، والمحاكمة، وكيفية تأليف هيئة المحكمة. ولعل ما يسوغ تنظيم محاكمة الوزراء بنظام خاص بهم ما تتسم به أعمالهم من حساسية، ويوجد نظام من قبل لا يزال ساري المفعول خاص بمحاكمة الوزراء صادر بموجب المرسوم الملكي رقم ٨٨ وتاريخ ٢٢/٩/١٣٨٠هـ، وهو النظام الذي قضى نظام الوزراء ونواب الوزراء المشار إليه آنفاً بأن يسري هذا النظام على نواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة.

(ف٣٨٦) سابعاً: مدة المجلس:

في تطور جديد في تنظيم المجلس فقد حددت المادة التاسعة مدته بما لا يزيد عن أربع سنوات بحيث يتم خلالها إعادة تشكيله بأمر ملكي، وذلك من أجل إتاحة الفرصة للتجديد.

وفي حالة انتهاء المدة قبل إعادة تشكيله يستمر في أداء عمله حتى إعادة التشكيل، وذلك منعاً لحدوث حالة فراغ.

(ف٣٨٧) ثامناً: تشكيل المجلس:

بينت المادة الثانية عشرة من يتألف منهم المجلس وهم :

أ - رئيس مجلس الوزراء، وهو الملك بمقتضى هذا النظام والنظام الأساسي للحكم كما سبق إيضاحه(١).

ب - نواب رئيس مجلس الوزراء، ومع أنه لم يرد نص نظامي بتحديد عددهم إلاّ أن العمل جرى على تعيين نائبين.

جـ - الوزراء العاملون، وهم الذي يرأسون وزارات أو مصالح مستقلة أو ما شاع التعبير عنهم بحاملي الحقائب الوزارية.

---

(١) الفقرة: (٣٨٠).

د - وزراء الدولة الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي، وهم الذين لا يرأسون وزارات ولا مصالح مستقلة، أي بدون حقائب وزارية.

هـ- مستشارو الملك الذين يعينون أعضاء في مجلس الوزراء بأمر ملكي.

(ف٣٨٨) وبمقتضى هذا التشكيل فإن المادة الثالثة عشرة ونصها: «حضور اجتماعات مجلس الوزراء حق خاص بأعضائه فقط وبالأمين العام لمجلس الوزراء، ويجوز بناءً على طلب الرئيس أو أحد الأعضاء بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء السماح لأحد المسؤولين أو الخبراء بحضور جلسات المجلس لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، على أن يكون حق التصويت خاصاً بالأعضاء فقط»؛ قد حصرت حق حضور اجتماعات المجلس في أعضائه فقط، وأعطت الأمين العام للمجلس حق الحضور بمقتضى عمله الذي يتمثل في رصد أعمال المجلس، وتنظيمها، والإشراف على محاضر اجتماعاته، وتدوين قراراته، وإصدارها.

(ف٣٨٩) ولكن بما أن المجلس قد يجد حاجة إلى الاستماع إلى أي من المسؤولين أو الخبراء فيما يعرض عليه من أعمال، أو فيما يناقشه من موضوعات، فقد سمحت المادة بحضور أي من المسؤولين أو الخبراء جلسة المجلس، لتقديم ما لديه من معلومات وإيضاحات، وقيدت حق الحضور بأن يكون بناء على طلب الرئيس أو أحد أعضاء المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء، ويظهر من هذا النص أن طلب الحضور من الرئيس يقصد به أن يكون الطلب من رئيس الجلسة، سواء كان رئيس مجلس الوزراء أو أياً من نائبيه، بدليل أن نصوص النظام تشير إلى رئيس مجلس الوزراء بصفته دائماً حينما يكون هو المقصود، وأما بصدد سير أعمال الجلسات فتكتفي بكلمة الرئيس كما في التصويت في المادة الرابعة عشرة، كما يظهر من النص أن اشتراط موافقة رئيس مجلس الوزراء هي بالنسبة لطلب أحد أعضاء المجلس حضور أي من المسؤولين أو الخبراء جلسة المجلس، أما طلب الرئيس فيما لو كان أحد النائبين فلا تشترط له الموافقة.

ومن المستقر نظاماً وعملاً في عموم المجالس أياً كانت أن من يحضر جلسات أي من تلك المجالس من غير أعضائه فإنه لا يكون له حق التصويت، لأنه ليس جزءاً من تكوينه، وإنما يقتصر فقط على ما استدعي من أجله، وهذا ما أكدته المادة الثالثة عشرة المشار إليها بشأن اجتماعات مجلس الوزراء.

(ف٣٩٠) تاسعاً: التشكيلات الإدارية للمجلس:

حددت المادة الثلاثون التشكيلات الإدارية لمجلس الوزراء، وهي الأجهزة التالية:

١ـ ديوان رئاسة مجلس الوزراء.

٢ـ الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

٣ـ هيئة الخبراء.

وتركت المادة تفصيل تشكيل هذه الأجهزة واختصاصاتها وكيفية قيامها بأعمالها للنظام الداخلي للمجلس الذي قررت المادة الحادية والثلاثون إصداره بأمر ملكي، أي بنفس الأداة التي صدر بها النظام نفسه، ولكن هذا النظام لم يصدر بعد.

ولا يعني هذا أن هذه التشكيلات تعيش الآن في فراغ، فهذه الأجهزة موجودة منذ إنشاء أول مجلس للوزراء الصادر عام ١٣٧٣هـ حيث نص في مادته التاسعة عشرة على تكوين ديوان للمجلس، كما أنه نص على شعب المجلس ومن بينها الأمانة العامة وشعبة الخبراء.

(ف٣٩١) وبعد ستة أشهر فقط من إنشاء مجلس الوزراء صدر المرسوم الملكي رقم ٥/٢٠/١/١٢٤ وتاريخ ٢١/١/١٣٧٤هـ[1] بإلغاء ديوان النيابة العامة وتحويله ديواناً لرئيس مجلس الوزراء، وجاء فيه:

«**أولاً**: يصبح ديوان النيابة ديواناً لرئيس مجلس الوزراء.

---

(١) أم القرى العدد ١٥٣٢ وتاريخ ٢٦/١/١٣٧٤هـ الموافق ٢٤/سبتمبر/١٩٥٤هـ.

ثانياً: ترتبط جميع الوزارات في مخاطبتها بهذا الديوان، ولرئيس مجلس الوزراء ممارسة كافة الأعمال وإصدار أوامره إلى الجهات جميعها وفق الصلاحية المخولة له منا.

ثالثاً: على كل وزارة العناية بأعمالها ضمن نظامها المخصوص دون ما حاجة إلى العرض لرئيس مجلس الوزراء إلاّ في الحالات الآتية :-

أ - إذا قُدِمت شكوى لرئيس مجلس الوزراء واستعلم من وزارة ما عما لديها في تلك الشكوى، وبعد رفع الإجابة عليها انتظار ما يصدر إليها منه.

ب - المسائل التي لا يسيغ نظام تلك الوزارة البت فيها من قِبلها، عرضها لرئيس مجلس الوزراء.

جـ - المواضيع التي نص نظام مجلس الوزراء على ضرورة عرضها على مجلس الوزراء.

رابعاً: المعاملات التي ترد إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء التي يجب أن تعرض على مجلس الوزراء تحال من ديوانه إلى الأمين العام لعرضها على المجلس ليتخذ قراره حيالها، ثم تعاد المعاملة مع القرار المتخذ عليها إلى ديوان رئيس مجلس الوزراء ليتولى الديوان تهيئة الإجراءات اللازمة عليها.

خامساً: المواضيع التي ترد لرئيس مجلس الوزراء والتي لم ينص نظام المجلس بعرضها على المجلس فللرئيس حق التصرف فيها وفق الأنظمة والتعليمات المرعية، وعرض ما يجب منها علينا.

سادساً: لجميع الوزارات والإدارات حق الاتصال ببعضها البعض في المخابرات الأولية اختصاراً للوقت وتوخياً لسرعة الوصول إلى نتيجة، ثم تقديم النتيجة بكاملها لرئيس مجلس الوزراء لعرض ما يجب عرضه منها علينا.

سابعاً: على الأمانة العامة لمجلس الوزراء تنفيذ مقتضى نظامها المنصوص عليه في نظام شعب مجلس الوزراء.

ثامناً: يتفرغ جميع الوزراء لأعمالهم الأساسية في وزاراتهم وتصريفها طبق النظم المعمول بها.

تاسعاً: على رئيس مجلس الوزراء إنفاذ أمرنا هذا وإبلاغه لجميع الوزارات والإدارات الرئيسية للعمل بمقتضاه».

(ف٣٩٢) وأما الأمانة العامة وشعبة الخبراء فقد سبقت الإشارة إلى أن المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٣هـ المشار إليها نصت على أن يتم تنظيم شعب المجلس بأمر ملكي، وقد صدر مع النظام نفسه نظام شعب مجلس الوزراء، وتضمن في الباب الأول منه (المكوّن من المواد ١-٥) تنظيم الأمانة العامة، كما تضمن في الباب الثالث منه (المكوّن من المواد ١١-١٦) تنظيم شعبة الخبراء.

وجاء نظام مجلس الوزراء التالي الصادر عام ١٣٧٧هـ بالنص في مادته الخامسة والأربعين على تشكيلات المجلس الإدارية (وهي الشعب الآتية: ديوان رئاسة مجلس الوزراء، والأمانة العامة لمجلس الوزراء، وشعبة الخبراء)، وأوكل تنظيمها إلى النظام الداخلي للمجلس، الذي لم يصدر، ولم أطلع على نصوص تنظيمية حديثة شاملة لهذه الشعب، ولذا فعودة إلى نظام شعب مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٣هـ، نستخلص منه الأحكام المنظمة لهذين الجهازين حيث ورد بشأن الأمانة العامة الأحكام التالية:

«المادة ١ـ يعين الأمين العام لمجلس الوزراء بمرسوم ملكي، ويحضر الأمين العام جلسات مجلس الوزراء.

المادة ٢ـ يرشح الأمين العام لمجلس الوزراء ما تحتاج إليه الأمانة العامة من الموظفين الإداريين، والكتاب، ويكون تعيينهم بموافقة المجلس.

المادة ٣ـ يختص الأمين العام بما يأتي:

أ - تنظيم الأمانة العامة بحيث تحتوي على إدارة مستقلة لكل فرع من فروع نشاطها: المحفوظات والمكتبة والشؤون الإدارية والذاتية والبريد الوارد والصادر إلى آخر ما يلزم للأمانة العامة وشعبة الخبراء.

ب - التوقيع على مضابط المجلس.

جـ - إعداد مشروع جدول الأعمال والمكاتبات والوثائق الرسمية المتعلقة بأعمال المجلس.

د - عرض المكاتبات والوثائق الواردة لمجلس الوزراء.

هـ - ما تكلفه به رئاسة مجلس الوزراء أو المجلس من مهام.

المادة٤ـ موظفو الأمانة العامة مسؤولون أمام الأمين العام، وهو الذي يعهد إلى كل منهم بما يراه من الأعمال.

المادة ٥ـ يعد الأمين العام مشروع ميزانية مجلس الوزراء وديوان مجلس الوزراء».

(ف٣٩٣) وورد في نظام شعب مجلس الوزراء المشار إليه بشأن شعبة الخبراء الأحكام الآتية:

«المادة ١١ـ يشكل بديوان مجلس الوزراء شعبة للخبراء يحدد المجلس عددهم بحسب الحاجة واللزوم.

المادة ١٢ـ رئيس مجلس الوزراء هو المرجع الأعلى لهذه الشعبة.

المادة ١٣ـ الخبراء مسؤولون أمام رئاسة مجلس الوزراء.

المادة ١٤ـ يجوز لرئاسة مجلس الوزراء تكليف الخبير للإدلاء بوجهة نظره فيما يطلب إليه.

المادة ١٥ـ يبدي الخبير الرأي في المسائل الآتية:

أ - المسائل التي يأمر رئيس مجلس الوزراء أو يقرر المجلس عرضها عليه.

ب - المسائل التي تحيلها عليه الوزارات المختصة.

المادة ١٦ـ يبعث كل خبير لرئاسة مجلس الوزراء بصورة من الرأي الذي يبديه في كل مسألة تعرض عليه، وعلى الأمين العام تكوين مجموعة بهذه الآراء».

(ف٣٩٤) ونظراً لاستمرار هذه الشعب في أعمالها منذ تكوين أول مجلس للوزراء عام ١٣٧٣هـ وصدور أحكام منظمة لها على الوجه المتقدم بيانه فقد أتاح ذلك استقرار أعمال هذه الشعب على نمط رسمه التطبيق الذي امتد زمناً طويلاً، والذي يستخلص من معالم التطبيق أن ديوان رئاسة مجلس الوزراء هو الجهة التي تستقبل الموضوعات التي ترفع إلى الملك بوصفه رئيساً لمجلس الوزراء، فيحال منها إلى مجلس الوزراء ما يدخل في اختصاصاته من تلك الموضوعات، وما يصدر من الملك توجيه بإحالته إلى المجلس.

(ف٣٩٥) وتتلقى الأمانة العامة لمجلس الوزراء هذه الموضوعات المحالة إلى المجلس وتبدأ في مراحل تحضيرها للعرض على المجلس، وتبتديء هذه المراحل بعرض الموضوعات على لجنة فرعية مكونة من عدد محدد من الوزراء الأعضاء في المجلس متفرعة عن اللجنة العامة للمجلس، وتتولى هذه اللجنة الفرعية استعراض تلك الموضوعات وإبداء رأيها فيها وما إذا كان ممكناً عرضها على المجلس أو يتطلب الأمر إجراء دراسة عليها، وترفع توصياتها إلى اللجنة العامة للمجلس التي هي بديل لما كان يسمى باللجنة التحضيرية لمجلس الوزراء التي كوِّنت بقراره رقم ٧٧٥ وتاريخ ١٥/٦/١٣٩٥هـ، ومن ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٦ وتاريخ ٢٠/١٠/١٤٠٢هـ بالموافقة على اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء المعدلة بقرار مجلس الوزراء رقم ٥٥ وتاريخ ١٤/٤/١٤٠٧هـ بزيادة عدد أعضائها، وبموجب هذه اللائحة تتألف اللجنة من رئيس وثلاثة عشر عضواً كلهم من أعضاء مجلس الوزراء، وتجتمع اللجنة أسبوعيا مرة على الأقل للبت في

الأعمال التي ترد إلى المجلس، ما عدا الأعمال التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية أو أنظمة أو اتفاقيات، أو ما يرى رئيس المجلس ضرورة عرضه على المجلس.

ويشترط لعقد اجتماعاتها حضور ثمانية أعضاء على الأقل من بينهم رئيس اللجنة، وتصدر قراراتها بالإجماع، وتعتبر قراراتها في الأمور الروتينية نهائية في صيغة قرار من المجلس، ولم يحدد نصاً ما هو روتيني.

وإذا تعذر إجماع الأعضاء المشاركين في الاجتماع لزم إحالة الموضوع إلى المجلس بكامل أعضائه، ولا يجوز للجنة البت في موضوع يتعلق بوزارة معينة دون حضور الوزير المعني سواء كان من أعضاء اللجنة أم لم يكن.

وإذا اختلف الوزير مع ما توصلت إليه اللجنة لزم مناقشة الموضوع على مستوى المجلس، كما أنه يحق للوزراء أعضاء المجلس غير الأعضاء في اللجنة حضور جلساتها إذا رأوا ذلك حيث يتم إشعارهم مسبقاً بجدول أعمالها، ويجوز للجنة دعوة من ترى من مسئولي الأجهزة الحكومية المستقلة أو الخبراء للاستفادة مما لديهم من معلومات أو إيضاحات عند بحثها لموضوع معين.

وفي غالب الأحوال فإن اللجنة العامة لمجلس الوزراء ولجنتها الفرعية قبل أن تتخذ أي منهما توصيات بشأن الموضوع الذي تحضر له بالدراسة تقوم بإحالته إلى هيئة الخبراء بمجلس الوزراء.

(ف٣٩٦) وهيئة الخبراء - كما تقدم بيانه - تقرر إنشاؤها منذ إنشاء أول مجلس للوزراء عام ١٣٧٣هـ تحت اسم (شعبة الخبراء) حيث نص نظامه في المادة التاسعة عشرة منه على تكوين شعبة للخبراء الفنيين (شعبة الخبراء) ضمن شعب المجلس التي نص النظام على تنظيمها بنظام خاص بها صدر مباشرة بعد صدور نظام المجلس، وتضمن في بابه الثالث الأحكام الخاصة بشعبة الخبراء.

وعندما صدر نظام مجلس الوزراء عام ١٣٧٧هـ أكد في مادته الخامسة والأربعين على هذه الشعبة ضمن تشكيلات مجلس الوزراء، ومن ثم صدر قرار مجلس الوزراء رقم ١٦٨ وتاريخ ١٢/٢/١٣٩٤هـ بتنظيم أكثر دقة وتحديثاً جاء فيه نصاً ما يأتي:

«**أولاً: تشكيل شعبة الخبراء.**

١ـ ترتبط الشعبة مباشرة بالنائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء.

٢ـ تتألف الشعبة من:

رئيس، ومساعد للرئيس، وعدد من الأعضاء الخبراء القانونيين يكون من بينهم مختصون في فرعي المالية العامة، والإدارة العامة.

٣ـ للشعبة بقدر الحاجة الاستعانة بخبراء ينتدبون لها بصفة عرضية من الجهات الإدارية والمؤسسات العلمية.

٤ـ يختار رئيس الشعبة من ذوي الاختصاص العالي في الدراسات القانونية، ويشترط في كل من الأعضاء الخبراء أقصى حد ممكن من التأهيل والخبرة، ويكونون على درجات تبدأ بدرجة مساعد خبير ويتدرجون في السلم الوظيفي حسب تأهيلهم وخبرتهم.

٥ـ يكون لرئيس الشعبة بالنسبة لإدارة جهازها ذات الصلاحية التي يمارسها الأمين العام لمجلس الوزراء بالنسبة لجهاز الأمانة العامة، عدا الصلاحيات التي يرى النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء الاحتفاظ بها لنفسه.

ويتم دائماً اختيار الأعضاء الخبراء وإنهاء خدماتهم ونقلهم خارج الشعبة بموافقة النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء وطبق الأنظمة.

٦ـ تتولى الأجهزة الإدارية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء أداء الخدمات الإدارية اللازمة للشعبة في مجالي الشئون المالية وشؤون الموظفين.

ثانيا: اختصاصات الشعبة.

تتولى الشعبة ما يأتي:

١ـ بحث ودراسة المعاملات التي تحال إليها من قبل رئيس مجلس الوزراء ونائبيه، ومن مجلس الوزراء ولجانه المتفرعة.

٢ـ مراجعة مشروعات الأنظمة واللوائح المقدمة من الجهات الإدارية.

٣ـ إعادة مراجعة الأنظمة السارية واقتراح تعديلها.

٤ـ اقتراح الصياغة المناسبة لقرارات مجلس الوزراء التي تتضمن وضع قواعد عامة.

ثالثاً: كيفية قيام الشعبة بعملها:

١ـ تتم إحالة المعاملات عن طريق الأمانة العامة من قبل رئيس مجلس الوزراء، أو نائبيه أو المجلس أو لجانه المتفرعة حسب الأحوال؛ إلى رئيس الشعبة. ويضع رئيس الشعبة ترتيباً يبين كيفية توزيع العمل فيها.

٢ـ تتم دراسة المعاملات ذات الطابع الفردي من قبل اثنين من الخبراء على الأقل، أما المعاملات ذات الطابع العام أي الأنظمة واللوائح والقواعد العامة سواء في ذلك إنشاؤها أو تعديلها أو إلغاؤها فتتم دراستها من قبل هيئة الخبراء في الشعبة مجتمعة، ويكون أحد الأعضاء الخبراء مقرراً للهيئة في دراسة مثل هذه المعاملات ومسؤولاً مباشرة عن إنجاز الدراسة.

٣ـ في كل الأحوال تصدر المذكرات والتقارير بنتائج دراسة المعاملات أياً كان نوعها باسم الشعبة، وفي حالة المعاملات ذات الطابع العام يبين في المذكرات والتقارير ما إذا كانت نتيجة الدراسة قد توصل إليها بالأكثرية أو بالإجماع. ويحتفظ في الشعبة بالمذكرات والتقارير الموقعة من قبل الخبراء الذين حرروها.

رابعاً: الناحية المالية:

١ـ ترصد المبالغ اللازمة للشعبة ضمن ميزانية الأمانة العامة.

٢ـ في أول كل سنة مالية يجري الاتفاق بين الأمين العام ورئيس الشعبة على تخصيص المبالغ الكافية للشعبة في مختلف البنود.

٣ـ تقوم الأمانة العامة بتنفيذ الصرف من هذه الميزانية وفق قرارات رئيس الشعبة في حدود النظام وحدود الصلاحيات التي يخولها له النائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء».

وصدر الأمر السامي رقم ٤٣١ وتاريخ ١٦/١١/١٣٩٤هـ بالموافقة على لائحة النظام الداخلي لشعبة الخبراء، ثم فصلت ميزانية شعبة الخبراء بميزانية مستقلة بها عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء عام ١٣٩٦هـ بموجب الأمر السامي رقم ٣/م١٦٥٣ وتاريخ ١٨-١٩/٥/١٣٩٦هـ. كما تضمنت اللائحة التنظيمية لأعمال اللجنة العامة لمجلس الوزراء الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ١٦٦ وتاريخ ٢٠/١٠/١٤٠٢هـ أحكاماً فيما يتعلق بإجراءات دراسة الموضوعات المحالة إليها، وتتمثل فيما تضمنته الفقرات التالية:

«٩ـ تقوم الأمانة العامة لمجلس الوزراء بتوزيع صور من مشاريع الأنظمة على الوزراء، ويرسل أصل المعاملة إلى شعبة الخبراء.

١٠ـ ترسل ملاحظات الوزراء إلى شعبة الخبراء مباشرة، وعلى شعبة الخبراء تحضير مشاريع الأنظمة وإعداد الدراسات اللازمة لها بالاشتراك مع الجهة التي رفعت مشروع النظام.

١١ـ تحيل اللجنة العامة إلى شعبة الخبراء عن طريق الأمانة العامة لمجلس الوزراء الاتفاقيات والمعاملات التي تتضمن وضع قواعد عامة، أو التي تتطلب إصدار مراسيم ملكية، أو التي تهم أكثر من جهة حكومية، أو التي يرى رئيس اللجنة إحالتها إلى الشعبة.

١٢ـ تقوم شعبة الخبراء بتحضير تلك المعاملات ودراستها مع الجهات ذات العلاقة إذا رأت حاجة لذلك.

١٣ـ تقوم اللجنة العامة بدراسة مذكرات وتقارير شعبة الخبراء، وإعداد التوصيات اللازمة بشأنها، وفي حالة اختلاف أعضاء اللجنة يرفع الأمر مفصلاً إلى مجلس الوزراء».

وقد تغيّر اسم شعبة الخبراء مع صدور نظام مجلس الوزراء الجديد ليصبح (هيئة الخبراء بمجلس الوزراء). والهيئة جهاز استشاري متخصص يؤدي دوراً هاماً ومؤثراً في العملية التنظيمية، وهو دور لم يفقد أهميته حتى بعد أن تحولت السلطة التنظيمية إلى سلطة مركبة من جهتين (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، حيث استمرت الهيئة تمثل مرحلة هامة في صياغة الأنظمة واللوائح وسائر القواعد التنظيمية، وتمحيص محتواها بمشاركة الجهات المعنية، وبعد أن تقوم بدراسة ملاحظات الوزراء رؤساء الأجهزة التنفيذية على أي مشروع تنظيمي، واستمر أعضاؤها يمارسون مهام تقديم الاستشارات النظامية ودراسة مشروعات الأنظمة واللوائح وسائر المسائل النظامية.

(ف٣٩٧) وعلاوة على هذا الدور البارز لهيئة الخبراء في التحضير والإعداد لمجلس الوزراء، باعتبارها هيئة استشارية متخصصة ضمن التشكيلات الإدارية للمجلس، فإن المجلس أحياناً يلجأ إلى تكوين لجان من أعضائه، أو من غيرهم، لدراسة موضوع معين ينظره، والتحضير له، وإعداد توصياتها بشأنه، تمهيداً لاتخاذ المجلس قراره بشأنها. والشأن في هذه اللجان أن تكون مؤقتة ومرهونة بإنجاز الموضوع الموكول إليها تنتهي برفع محضرها بشأنه.

(ف٣٩٨) كما وجدت إلى جانب مجلس الوزراء مجالس ولجان عليا دائمة تم تكوينها بموجب أحكام خاصة بها، وتمارس مهام ومسؤوليات محددة بمقتضى تنظيماتها الخاصة بها، ومنها ما يكون صاحب قرار بات بشأن الموضوعات الداخلة في اختصاصه، ومنها ما يؤدي دوراً استشارياً لمجلس الوزراء بحيث لا

يصبح قراره باتاً إلاّ بموافقة مجلس الوزراء عليه. وفي قمة هذه المجالس يأتي المجلس الاقتصادي الأعلى الصادر تنظيمه بالأمر الملكي رقم أ/ ١١١ وتاريخ ١٧/ ٥/ ١٤٢٠هـ الذي يقوم بدور هام في رسم السياسة الاقتصادية وبناء اقتصاد وطني فعال ومنتج، ويأتي إنشاؤه استجابة لمتطلبات سرعة اتخاذ القرار في الشؤون والقضايا الاقتصادية، وهو بحسب اختصاصاته المنصوص عليها في المادة الخامسة من تنظيمه يمثل سنداً هاماً لمجلس الوزراء فيما يتعلق بالشؤون الاقتصادية.

المبحث الثاني:

اختصاصات مجلس الوزراء

(ف٣٩٩) عندما حدد النظام الأساسي للحكم في الباب السادس منه سلطات الدولة تعرض بالذكر لمجلس الوزراء مجملاً صلاحياته فيما يتعلق بالشؤون الداخلية والخارجية وتنظيم الأجهزة الحكومية والتنسيق بينها، ومحيلاً في بيان ذلك لنظام مجلس الوزراء الذي صدر لاحقاً له متضمناً تقرير صلاحيات واسعة للمجلس فيما يتعلق بالإشراف والتنظيم والإدارة، وهي صلاحيات تتداخل فيما بينها وإن حرص النظام على تقسيمها وتبويبها، ولتفصيل القول في هذه الصلاحيات نتناول ذلك في المطالب التالية:

المطلب الأول: الصلاحيات الإشرافية لمجلس الوزراء.

المطلب الثاني: الصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء.

المطلب الثالث: الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء.

المطلب الرابع: الصلاحيات المالية لمجلس الوزراء.

المطلب الأول:

الصلاحيات الإشرافية لمجلس الوزراء

(ف٤٠٠) هذه الصلاحيات جاء الجزء الأهم منها في بداية الأحكام المبينة لاختصاصات المجلس التي افتتحت بالمادة التاسعة عشرة، وأسندت إلى المجلس رسم السياسة الداخلية والخارجية والمالية والاقتصادية والتعليمية والدفاعية وجميع الشؤون العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها. وهذه السلطة وإن كانت تأخذ بعداً تنظيمياً فيما يتعلق برسم السياسة العامة من حيث أنها تختط منهجاً معيناً يتعين تنفيذه، إلاّ أنها لا تقف عند المدلول الفني المحدد للسلطة التنظيمية، وإنما تتجاوز ذلك إلى تقرير مباديء وتوجهات عامة غير مكتوبة وغير مقننة يتعين السير بمقتضاها، لمواجهة المتطلبات والاحتياجات الوطنية، والمتغيرات والأحداث الخارجية.

وبما أن تنفيذ السياسة العامة التي يرسمها المجلس يتم عبر الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى فقد جعلت له سلطة الإشراف على ذلك، كما قررت تلك المادة امتلاك المجلس المرجعية في الشؤون المالية والإدارية في تلك الجهات بحكم تبعيتها له. ويستتبع ذلك حق المجلس في مراقبة تنفيذ الأنظمة واللوائح والقرارات، وهي سلطة رقابية وإشرافية على تنفيذ ما يتم وضعه من أنظمة ولوائح وقرارات، وفقاً للفقرة (١) من المادة الرابعة والعشرين من نظام المجلس. وكذا مراقبة ومتابعة قيام الجهات التنفيذية بإنجاز ما هو موكول إليها بموجب خطط التنمية، وذلك عن طريق متابعة تنفيذ الخطة العامة للتنمية، حسبما قررته الفقرة (٣) من المادة الرابعة والعشرين من نظام المجلس.

(ف٤٠١) وللمساعدة في المراقبة فقد جعلت الفقرة (٤) من المادة الرابعة والعشرين للمجلس حق إنشاء لجان للقيام بالتحري عن سير أعمال الوزارات

والأجهزة الحكومية الأخرى أو عن قضية معينة، وترفع هذه اللجان نتائج تحرياتها إلى المجلس في الوقت الذي يحدده لها، وينظر المجلس في نتيجة تحرياتها، وله إنشاء لجان للتحقيق في ضوء ذلك، والبت في النتيجة، مع مراعاة ما تقضي به الأنظمة واللوائح.

(ف٤٠٢) وبحكم رئاسة الملك لمجلس الوزراء فإن له بمقتضى ذلك صلاحيات مستمدة من هذا الموقع، فله بمقتضى المادة التاسعة والعشرين حق توجيه السياسة العامة للدولة، والقيام بالتوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية، ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء، وهذه سلطة قيادية وإشرافية، وبحكم عضوية رؤساء الوزارات في المجلس كان لرئيس المجلس حق الإشراف على تلك الجهات أيضاً.

(ف٤٠٣) وجاءت هذه المادة بتقرير أسلوب جديد في الرقابة على الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، حيث فرضت عليها أن ترفع إلى رئيس مجلس الوزراء خلال تسعين يوماً من بداية كل سنة مالية تقريراً عما حققته من إنجازات مقارنة بما ورد في الخطة العامة للتنمية خلال السنة المالية المنقضية، وما واجهها من صعوبات، وما تراه من مقترحات لحسن سير العمل فيها[١].

---

(١) وقد سبق الحديث عن التقارير السنوية وما يشابهها في المطلب الثامن من المبحث الثاني من الفصل الثاني الفقرات (٣٢٠) وما بعدها.

المطلب الثاني:

الصلاحيات التنظيمية لمجلس الوزراء

بما أن النظام الأساسي للحكم قد أوكل السلطة التنظيمية إلى جهتين هما مجلس الشورى ومجلس الوزراء، وسبق الحديث عن السلطة التنظيمية لمجلس الشورى، وهنا الحديث عن السلطة التنظيمية لمجلس الوزراء التي تتمثل فيما يلي:

(ف٤٠٤) أولاً: جعلت المادة التاسعة عشرة لمجلس الوزراء حق النظر في قرارات مجلس الشورى، وهذا ليس من قبيل الرقابة على سلطة مجلس الشورى وتقويم عمله، وإنما هي باعتبار المجلسين شريكين في السلطة التنظيمية فلم يترك لأحدهما أن يعمل بمعزل عن الآخر، ولذا فإنهما إذا اتفقت وجهات النظر بينهما فيما يدخل في اختصاصاتهما معاً صدرت بعد موافقة الملك عليها، وإن لم يتفقا فلا يملك أي منهما أن يعدل قرار الآخر، وإنما يتعين أن يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى للنظر في وجوه اختلاف وجهات النظر بين المجلسين؛ ليبدي ما يراه بشأن هذا الاختلاف، ومن ثم يرفع ما يراه إلى الملك لاتخاذ ما يراه، وذلك على ما سيأتي تفصيلاً عن بيان العلاقة بين المجلسين.

(ف٤٠٥) ثانياً: دراسة الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات وتعديلها، كما قضت بذلك المادتان العشرون والحادية والعشرون من نظام مجلس الوزراء.

وقد سبق عند الحديث عن بيان اختصاصات مجلس الشورى تفصيل القول في الأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية والامتيازات، حيث يشارك مجلس الوزراء مجلس الشورى في دراسة ما يعرض منها للنظر في إقراره، كما يشارك في دراسة تعديل ما يعرض للنظر في إقرار تعديله من تلك المسائل.

(ف٤٠٦) **ثالثاً:** اقتراح الأنظمة واللوائح، فقد جعلت المادة الثانية والعشرون لكل وزير الحق في اقتراح مشروع نظام أو لائحة يتعلق بأعمال وزارته، وهذا بمقتضى مسئوليته عن تلك الأعمال حيث عليه أن يسعى في كل ما يساعد على تطوير أعمال وزارته وحسن تنظيمها وأدائها.

وبمقتضى الاجراءات المتبعة في دراسة الأنظمة واللوائح وإقرارها فإن هذا الاقتراح لا يعرض مباشرة على المجلس، وإنما يأخذ الطريق المقرر مبتدئاً برفعه إلى رئيس مجلس الوزراء، مروراً بمراحل الدراسة، وانتهاء بإقراره كلاً من اللائحة والنظام بحسبه، على ما سيأتي تفصيله عند الحديث عن الصلة بين المجلسين.

ومن هذا يتضح أن هذه المادة لا تعني سلطة تنظيمية مباشرة للمجلس، وإنما هي منح كل عضو من أعضائه حق اتخاذ الخطوة الأولى في العمل التنظيمي، وهو حق لا يقتصر على أعضاء المجلس وإنما لكل من يرأس هيئة أو مصلحة مستقلة.

كما قررت المادة حق كل عضو من أعضاء مجلس الوزراء في أن يقترح ما يرى مصلحة من بحثه في المجلس بعد موافقة رئيس مجلس الوزراء.

وهذا الحق مقصور على أعضاء المجلس، ولكن هل يعني حق العرض بصورة مباشرة على المجلس؟ لا يظهر من النص هذا المعنى، وإنما الظاهر منه أنه لا بد أن يسبق عرضه موافقة رئيس مجلس الوزراء، ومن ثم إدراجه في جدول أعمال المجلس.

كما أن الوزير العضو ليس مقيداً بأن يكون ما يرى مصلحة في بحثه متعلقاً بأعمال وزارته، فهذا وإن كان عملياً هو المتبادر والغالب في الاحتمال، إلاّ أنه ليس شرطاً، حيث جاء النص مطلقاً.

كما أن هذه الصلاحية لا تعني عملاً تنظيمياً في كل حال، فقد تكون مسألة تحتاج إلى توجيه أو قرار سياسي أو إجرائي، وقد تكون إيذاناً بالبدء في عمل تنظيمي.

المطلب الثالث:

الصلاحيات التنفيذية لمجلس الوزراء

(ف٤٠٧) مجلس الوزراء ليس مسؤولاً عن قطاع أو مرفق محدد بذاته، ولذا فإن سلطته التنفيذية تندرج في إطار سلطته الواسعة والمباشرة في الإشراف والرقابة على أعمال التنفيذ على ما سبق بيانه[١].

ولذا كان له بمقتضى المادة الرابعة والعشرين من نظامه الهيمنة التامة على شؤون التنفيذ والإدارة عن طريق مراقبته ومتابعته للأعمال التنفيذية في الدولة.

(ف٤٠٨) وقد سبق إيضاح ذلك في المطلب الأول، وبقي منه للإيضاح هنا ما تضمنته الفقرة (٢) من المادة الرابعة والعشرين من سلطة المجلس في إحداث وترتيب المصالح العامة.

وهذه السلطة في إحداث وترتيب المصالح العامة ليست محددة المدلول بشكل حاسم، بل تثير الكثير من التساؤلات حيث أن إحداث وزارة أو هيئة مستقلة، وترتيب صلاحيات لها غالباً ما يترتب عليه تعديلات في أنظمة قائمة أو استحداث أنظمة، مما يتعين معه سلوك العمل التنظيمي، في حين أن نص المادة يشير إلى أن هذا اختصاص تنفيذي حيث وردت المادة معنونة بذلك، كما أن هذه الفقرة جاءت على أنها داخلة في اختصاصات المجلس التنفيذية نصاً، ولمواجهة هذا الإشكال تظهر وجهتا نظر :

إحداهما : أن إحداث وترتيب المصالح العامة يجب أن يؤخذ في أضيق نطاق، وأن يفسر في إطار محدود بأنه ما لا يستدعي إجراء تعديل في الأنظمة أو

---

(١) في المطلب الأول من هذا البحث، الفقرة (٤٠٠) وما بعدها.

اللوائح التي يتعين أن يشارك فيها مجلس الشورى. فإذا كان الأمر كذلك فإنه لا بد أن يتم إحداث تلك المصالح عن طريق المجلسين.

وجهة النظر الثانية:

أن الفقرة المشار إليها ذات مدلول واسع يشمل إحداث أي مصلحة أو هيئة حكومية مستقلة أو غير مستقلة، غير أنه في الحالات التي تستدعي تعديل أنظمة قائمة أو استحداث أنظمة جديدة فيجب أن يتم التعديل أو الاستحداث أولاً، ومن ثم يتم استحداث الهيئات والمصالح اللازمة لتطبيق تلك الأنظمة بقرار من مجلس الوزراء، لأن إحداث تلك الأجهزة وترتيبها يكون حينئذٍ تنفيذاً لتلك الأنظمة، إذ لا بد لأحكام تلك الأنظمة من جهة تقوم على تطبيقها وتنفيذها.

ووجهة النظر هذه هي التي أظهر التطبيق الأخذ بها، ومن الشواهد على ذلك إصدار تنظيم الهيئة العامة للاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢ وتاريخ ٥ / ١ / ١٤٢١هـ. وتنظيم الهيئة العامة للسياحة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٩ وتاريخ ١٢ / ١ / ١٤٢١هـ. وتنظيم مؤسسة البريد السعودي الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٧٨ وتاريخ ٢٩ / ٣ / ١٤٢٣هـ. وتنظيم هيئة تنظيم الخدمات الكهربائية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢٣٦ وتاريخ ٢٧ / ٨ / ١٤٢٢هـ.

ولكن يثور الإشكال فيما يتعلق بالوزارات، سواء من حيث استحداث وزارات جديدة، أو دمج بعض منها ببعض أو إلغاء بعضها، فهل تدخل في مدلول هذه الفقرة بحيث تصبح من صلاحيات مجلس الوزراء ؟

إن المدلول الواسع لعبارة (المصالح العامة) يتسع للوزارات، وقد حدث في التطبيق الفعلي ما يشفع لذلك عندما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (١٢٥) وتاريخ ٢٥ / ٤ / ١٤٢٢هـ المبلغ بالموافقة عليه برقم ٢٧٤٨١ وتاريخ

٩ / ٧ / ١٤٢٣هـ ويقضي بإنشاء وزارة للمياه تضم إليها الإدارات والأجهزة المعنية بالمياه في وزارة الزراعة والمياه، والشؤون البلدية والقروية، وقطاع المياه التابع لإدارة العين العزيزية، ومصالح المياه والصرف الصحي، وتحديد مهامها الأساسية.

ولكن هذا الإجراء لم يؤخذ به عند إحداث تعديلات جوهرية في مسميات الوزارات ومهماتها عند بداية إعادة تشكيل مجلس الوزراء عام ١٤٢٤هـ، حيث صدر الأمر الملكي رقم (أ/٢) وتاريخ ٢٨ / ٢ / ١٤٢٤هـ بإجراء هذه التعديلات، ولم يتضمن الأمر الملكي في مقدمته تحديد مادة بعينها تقتضي اعتماد هذه التعديلات بأمر ملكي، وإنما تضمن الإشارة إلى مجمل النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الوزراء من غير تخصيص لمادة بعينها منهما بالذكر، وبالرجوع إلى النظامين المذكورين لم أجد نصاً صريحاً يقضي بذلك، وإنما أشارت المادة السادسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم إلى أن الملك هو رئيس مجلس الوزراء ويعاونه في أداء مهامه أعضاء مجلس الوزراء، كما أشارت المادة التاسعة والعشرون من نظام مجلس الوزراء إلى أن الملك رئيس مجلس الوزراء هو الذي يوجه السياسة العامة للدولة، ويكفل التوجيه والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية، والتنسيق والتعاون بين مختلف الأجهزة الحكومية، ويضمن الانسجام والاستمرار والوحدة في أعمال مجلس الوزراء.

ومن هنا فقد يلحظ أن هذه التعديلات عندما بلغت حداً تناول مجمل التشكيل الهيكلي لمجلس الوزراء، وفي مرحلة بدء التشكيل الجديد للمجلس فقد تم اعتماد هذه التعديلات بموجب أمر ملكي.

المطلب الرابع:

الصلاحيات المالية لمجلس الوزراء

(ف٤٠٩) فرضت المادة الخامسة والعشرون من نظام المجلس قيوداً على الحكومة في عقد قرض بحيث لا يتم إلاّ بعد موافقة مجلس الوزراء وصدور مرسوم ملكي بذلك.

والقرض هنا يظهر أنه على إطلاقه سواء كان إقراضاً أو اقتراضاً، لأن الإقراض هو تصرف في المال العام بإخراجه، وأما الاقتراض فإنه يمثل التزاماً على الخزينة العامة يثقلها بتحمله وتحمل تبعاته وتكاليفه.

ولذا كان لا بد من رقابة المجلس على مدى قوة الدواعي إلى إجراء القرض وموافقته للمصلحة العامة ومناسبته لتحقيق الغرض منه.

ولم يكتف النظام بموافقة المجلس، بل اشترط لإجراء القرض صدور مرسوم ملكي بالموافقة عليه لارتباطه بالميزانية المعتمدة بموجب مرسوم ملكي من ناحية، ولتعلقه بالسيادة من ناحية أنه قد يمثل قيوداً على السياسة المالية العامة وعلى ارتباط الدول، وقد يترتب عليه ربط سياساتها بمتطلبات القرض.

(ف٤١٠) ولما تمثله الميزانية العامة للدولة من توزيع للموارد العامة على مختلف القطاعات الحكومية، لتنفيذ خطط التنمية، وتلبية احتياجات المجتمع فقد جعلت المادة السادسة والعشرون للمجلس دراسة الميزانية والتصويت على فصولها التي توزع على الجهات والقطاعات الحكومية.

وبعد إقرار المجلس لها تصدر وتعتمد بمرسوم ملكي، فلا تحدث عليها أي زيادة إلاّ بموجب مرسوم ملكي وفقاً لما تقرره المادة السابعة والعشرون.

وواضح من سياق النص أن المراد إحداث أي زيادة في المصروفات، أما الزيادة

في الإيرادات فهو أمر لا يستدعي اتخاذ أي إجراء لاعتماده، لأنه سيرد إلى الاحتياطي العام للدولة.

(ف٤١١) ومن أهم وجوه الرقابة على أداء الإنفاق العام صرف الأموال العامة في الوجوه المخصصة لها، فقد أوجبت المادة الثامنة والعشرون على وزارة المالية والاقتصاد الوطني رفع الحساب الختامي للدولة عن العام المالي المنقضي الذي تم خلاله صرف الميزانية المعتمدة إلى رئيس مجلس الوزراء لإحالته إلى مجلس الوزراء، وذلك للنظر في اعتماده تحقيقاً لرقابة المجلس على تنفيذ الميزانية.

المبحث الثالث:

إجراءات عمل المجلس

(ف٤١٢) بينت المادة السابعة من نظام المجلس أن اجتماعات مجلس الوزراء تنعقد برئاسة الملك الذي هو رئيس مجلس الوزراء، أو برئاسة أحد نوابه.

(ف٤١٣) ثم انتقلت المادة إلى نتائج هذه الاجتماعات، وهي القرارات، فأوضحت أنها تصبح نهائية بعد موافقة الملك عليها. ونص هذه المادة: « تعقد اجتماعات مجلس الوزراء برئاسة الملك رئيس المجلس أو أحد نواب الرئيس، وتصبح قراراته نهائية بعد موافقة الملك عليها »، وهذه الصياغة للمادة جاءت بالانتقال السريع في البيان، حيث ابتدأت ببيان أول خطوة في العمل وهو عقد الاجتماع، ثم انتقلت مباشرة إلى بيان آخر مرحلة يصل إليها عمل المجلس وهو اعتماد قراره بموافقة الملك، وهي صياغة تعمدت قفز جميع المراحل التي يمر بها عمل المجلس بأن اقتصرت على ما يبدأ به عمله وما ينتهي به عمله. وأما ما بينهما من إجراءات فبحسب ما يأتي بيانه.

(ف٤١٤) حيث حددت المادة الرابعة عشرة النصاب اللازم لصحة اجتماعات المجلس، فنصت على أنه: « لا يعتبر اجتماع مجلس الوزراء صحيحاً إلا بحضور ثلثي أعضائه، ولا تكون قراراته نظامية إلاّ بعد صدورها بأغلبية الحاضرين، وفي حالة التساوي يعتبر صوت الرئيس مرجحاً، وفي الحالات الاستثنائية يكون انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه، ولا تكون قراراته نظامية في هذه الحالة إلاّ بموافقة ثلثي أعضائه الحاضرين. ولرئيس مجلس الوزراء تقدير الحالات الاستثنائية ».

ويلاحظ أن النص علق صحة اجتماع المجلس على حضور ثلثي أعضائه، مما يدل - أخذاً بظاهر مدلول العبارة - على أن الاجتماع يجب أن يستمر بالنصاب

المحدد وهو حضور الثلثين بحيث يستصحب هذا النصاب طيلة الجلسة، ولا يكتفي بحضور ما لا يقل عن الثلثين عند افتتاح الجلسة فقط بحيث لا يلتفت بعد ذلك إلى ما يطرأ من نقصان على هذا النصاب عند الانعقاد، بل لا بد من استمرار النصاب لصحة استمرار الجلسة.

(ف٤١٥) ولمواجهة أي حالات استثنائية تستدعي عقد اجتماعات للمجلس في أوقات قد لا يتوفر فيها النصاب اللازم (الثلثان) فقد أجازت المادة انعقاد المجلس صحيحاً بحضور نصف أعضائه. وهنا أورد كلمة انعقاد، فهل يقصد هنا تمييز الاجتماعات الاستثنائية عن الاجتماعات العادية، بحيث يشترط توفر النصف في الاجتماعات الاستثنائية للانعقاد فقط ولا يستصحب هذا الشرط إلى نهاية الاجتماع، أم أن لفظ (انعقاد) لا يقصد لهذا؟ وإنما جاء لبيان نصاب الجلسة الذي يصح أن تفتتح به، وافترض واضع النص استمرار هذا النصاب اعتماداً على توفره في البداية.

عند التأمل يلحظ أن لكل من التفسيرين ما يؤيده:

فالقول باشتراط حضور النصف عند الانعقاد فقط من غير تأثر بما يطرأ على عدد الحضور من تناقص يؤيده أن هذا التساهل هو الذي يناسب الحالات الاستثنائية ومواجهتها، لأن نقصان العدد بعد الانعقاد قد يتسبب في بطلان الجلسة وضرورة رفعها، فلا تبقى وسيلة للاجتماع لمواجهة الحالات الاستثنائية.

كما أن هذا التفسير يعطي النص مدلوله المباشر من غير بحث في المقاصد التي قد تخفى، كما أن تغيير اللفظ في مادة واحدة ينبيء عن اختلاف المعنى المقصود لكل من اللفظين.

وأما التفسير الآخر بأن النصاب يجب المحافظة عليه طيلة الجلسة فيؤيده أن ذلك يحفظ للقرارات التي تتخذ خلال هذه الجلسات الاستثنائية قوتها بتوفر

النصاب اللازم لإقرارها، ولو سمح بتناقص العدد فإن نصاب القرار سوف يتناقص بالتبع، وبالتالي فقد تصدر قرارات المجلس بعدد قليل قد يكون في الحقيقة هو أقلية عدد أعضاء المجلس.

والذي يظهر رجحانه هو التفسير الأول، وأما افتراض تناقص العدد إلى الحد الذي يضعف به القرار فإنه مجرد افتراض احتمال لا يقوى على دفع الحاجة إلى انعقاد المجلس واتخاذ القرار اللازم، وذلك بخلاف الأحوال العادية التي تقبل التأجيل.

(ف٤١٦) وقد حفظت المادة التوازن للقرارات المتخذة حيث خالفت في النصاب اللازم لإصدار القرار بين الاجتماع العادي والاجتماع الاستثنائي بحيث يضعف أثر الاختلاف في نصاب الحضور بين الاجتماعين على قوة القرار المتخذ في كل منهما، فبينما شددت المادة في نصاب الحضور في الاجتماع العادي (الثلثين) فقد تسامحت في نصاب القرار بحيث اكتفت بأغلبية الحاضرين التي تعني أكثر من نصفهم، وعندما تسامحت في نصاب الحضور في الاجتماع الاستثنائي (النصف) فقد تشددت في نصاب القرار بحيث اشترطت موافقة الثلثين فأكثر، وهذا يضعف كثيراً من تأثير نصاب الحضور على عدد الموافقين على القرار.

وبما أن الحالات الاستثنائية أمر تقديري لا يمكن تحديدها بحالات معينة ولا حصرها فقد ترك أمر تقديرها لرئيس مجلس الوزراء.

(ف٤١٧) ولضمان اتخاذ المجلس قراراته على بينة من الأمر وبصيرة فقد فرضت المادة الخامسة عشرة على المجلس ألاّ يتخذ قراراً في شأن موضوع خاص بأعمال وزارة من الوزارات إلاّ بحضور وزيرها أو من ينوب عنه، وذلك حتى يمكن الاستيضاح منه وبيان جوانب الموضوع والمشاركة في مناقشته.

ولا يتجاوز عن هذا إلا في حالة الضرورة بحيث يتعذر حضور الوزير ومن ينوب عنه، أو لا يوجد من ينوب عنه، ولا يمكن أن يستأنى في القرار إلى حين حضور الوزير أو من ينوب عنه.

(ف٤١٨) ولتناول المجلس موضوعات تتعلق بسياسة الدولة وشؤونها العليا وما يتطلبه ذلك من بسط لمختلف جوانب الموضوع فقد نصت المادة السادسة عشرة على سرية مداولات المجلس، أما قراراته فنظراً إلى أنها نتائج المداولات وتمثل الأحكام التي يطلب من الكافة العلم بها والعمل بمقتضاها فإنها علنية، إلاّ في الحالات التي يقرر المجلس سريتها لمسوغ يقتضي ذلك.

(ف٤١٩) ولتيسير أداء المجلس لأعماله فقد أجازت له المادة الثانية عشرة تأليف لجان من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله، لتقديم تقرير خاص عنها، بما يساعد المجلس على اختصار مراحل الدراسة أو وقت المناقشة أو حصر جوانبه. ونص هذه المادة: «يجوز لمجلس الوزراء أن يؤلف لجاناً من بين أعضائه أو من غيرهم لبحث مسألة مدرجة بجدول أعماله لتقديم تقرير خاص عنها. ويتولى النظام الداخلي للمجلس بيان عدد اللجان وسير أعمالها».
وهذا النص يستدعي وقفة أمام مدلولاته، فبداية هذا النص تشعر بأن اللجنة تؤلف بصورة مؤقتة ومن أعضاء المجلس أو من غيرهم لدراسة مسألة معينة من المسائل المدرجة في جدول أعمال المجلس إذا رأى حاجة إلى ذلك بخصوص تلك المسألة، وتقدم اللجنة تقريراً خاصاً عن تلك المسألة، مما يعني أن عمر هذه اللجنة محدد بهذه المسألة بحيث تنتهي بانتهائها. إلاّ أن نهاية المادة ينص على عدد اللجان، وهذا يوحي بأنها لجان دائمة، لأن المؤقتة لا يناسبها تحديد العدد فهي تتعدد بعدد المسائل التي تستدعي الحاجة تأليف لجان لدراستها. وأمام هذين الاحتمالين لمدلول هذه المادة فإن المجال يظهر لي مفتوحاً لتأليف اللجان على أي

مستوى بأي صورة ما دام أنها تشكل مرحلة تمهيدية للدراسة. ومع أن النظام الداخلي للمجلس الذي أوكلت إليه المادة تحديد عدد اللجان وتنظيم أعمالها لم يصدر بعد وفقاً لما تقضي به المادة الحادية والثلاثون من نظام المجلس، فإن اللجنة العامة لمجلس الوزراء استمرت في أعمالها بعد صدور النظام الجديد للمجلس، وتفرعت عنها لجنة فرعية، وقد تقدم بيان ذلك في المبحث السابق[١].

(ف٤٢٠) وقد رسمت المادة الحادية والعشرون منهجاً تفصيلياً لدراسة مشروعات الأنظمة واللوائح بحيث يصوت عليها مادة مادة ثم يصوت عليها بالجملة، وهذا يعني دراسة مشروع النظام أو اللائحة دراسة مفصلة لمواده وجزئياته، ودراسة مجملة لكامله ومجموعه للتحقق من اتساق أحكامه وسلامة بنائه وارتباط أجزائه.

ولما يقتضيه ذلك من إجراءات فقد ترك النظام تفصيلها للنظام الداخلي للمجلس الذي لم يصدر بعد.

---

(١) الفقرة (٣٩٥).

الفصل الرابع

العلاقة بين فرعي السلطة التنظيمية

(ف٤٢١) كما مر ذكره فإن فرعي السلطة التنظيمية يتمثلان في مجلس الشورى ومجلس الوزراء حيث يشتركان في الاختصاصات التنظيمية التي سبق ذكرها[١]، وقد رسم نظام مجلس الشورى صورة عامة لتحديد العلاقة بين المجلسين، حيث جاء في المادة السابعة عشرة بعد أن تم تعديلها بالأمر الملكي ذي الرقم أ/١٩٨ والتاريخ ٢/١٠/١٤٢٤هـ: «ترفع قرارات مجلس الشورى إلى الملك، ويقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء.

- إذا اتفقت وجهات نظر مجلسي الوزراء والشورى تصدر القرارات بعد موافقة الملك عليها.
- إذا تباينت وجهات نظر المجلسين يعاد الموضوع إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه، ويرفعه إلى الملك لاتخاذ ما يراه».

وهذه المادة ترسم العلاقة بين المجلسين في إقرار نتائج عملهما، حيث إنه بعد اتخاذ مجلس الشورى قراراته يتم رفعها عن طريق رئيس المجلس إلى الملك؛ لأنه المرجع لجميع السلطات حسبما قررته المادة الرابعة والأربعون من النظام الأساسي للحكم، وبعد رفع القرارات إليه يقرر ما يحال منها إلى مجلس الوزراء، فإن اتفق مجلس الوزراء مع مجلس الشورى بشأنها صدرت بعد موافقة الملك عليها؛ لأن قرارات مجلس الوزراء لا تكون نافذة إلا بعد موافقة الملك عليها وفقاً للمادة السابعة من نظام مجلس الوزراء.

(ف٤٢٢) وأما إن اختلفت وجهة نظر مجلس الوزراء عن مجلس الشورى

---

(١) في الفقرات (٣٠١) وما بعدها، (٤٠٤) وما بعدها.

فإن الموضوع يعاد إلى مجلس الشورى ليبدي ما يراه بشأنه، وفي هذه المرحلة يصبح مجلس الشورى في مركز المتأمل لكل ما يراد إدخال تعديل عليه مما سبق أن أقره، فإما أن يقتنع بما يقترح من تعديل في ضوء ما يعرض عليه من أسباب ومؤيدات أو ما يتبدى له عند النظر في مقترحات التعديل، وإما أن يصر على وجهة نظره السابقة، ويكون له عندها شرح وجهة نظره بمزيد من المؤيدات، ومن ثم يرفع الموضوع إلى الملك لاتخاذ ما يراه، وهذا النص ليس صريحاً في تحديد سلطة الملك تجاه القرارين، فهل يقصد به إقرار الملك لأي منهما، أم المقصود أن الملك يتخذ ما يراه سواء باعتماد أي من القرارين أو الإتيان بقرار آخر في الموضوع مختلف عنهما؟.

إن قصر سلطة الملك على الاختيار بين القرارين يعني لزوم أي منهما، بحيث يعد قرار السلطة التنظيمية بأحد فرعيها ملزماً[١]، وهذا الرأي يستند إلى الاعتماد على مبدأ عدم اتخاذ قرار خارج السلطة التنظيمية.

وأما القول بأن سلطة الملك تتجاوز الاختيار من بين القرارين بحيث يكون له حق اتخاذ قرار آخر مختلف بشأن الموضوع فهو يدخل في إطلاق اللفظ، حيث لم يرد تقييد ما يراه بأن يكون منهما، ولكن يؤخذ على هذا الرأي أنه يمكن اتخاذ قرارات خارج السلطة التنظيمية.

(ف٤٢٣) ومما يجدر التنبيه إليه أن كون مجلس الشورى يأتي أولاً في اتخاذ القرار يجعل بيده زمام المبادرة بتحديد الصورة النهائية للموضوع محل الدراسة، ويبقى دور مجلس الوزراء بعده في موافقته أو إبداء وجهة نظره المخالفة، وعندما تكون لهذا الأخير وجهة نظر مخالفة فإن الموضوع يعود إلى رقابة مجلس الشورى

---

(١) هذا الموضوع يثير مسألة لزومية قرار مجلس الشورى، وهل قراراته ملزمة أو معلمة، وهي مسألة خلافية عريضة.

للنظر في وجوه الاختلاف بين وجهات النظر، ورفع الموضوع إلى الملك كما سلف آنفاً.

وهذا ما يجعل مظنة تبعية مجلس الشورى في قراره مستبعدة، حيث إن الموضوع عند إحالته إلى المجلس لم يكن مقرراً بشأنه أي توجه حتى يقال بتقيد المجلس به، وعند التوجه إلى إدخال أي تعديل على ما أقره أو ظهور وجهة نظر مخالفة لما يراه فإن دوره يعود مرة أخرى في النظر في الموضوع، فلا يجري قرار نهائي في الموضوع إلا بعد أن يبدي ما يراه.

(ف٤٢٤) وما تقدم إنما هو في مرحلة ما بعد اتخاذ القرار، أما مرحلة ما قبل اتخاذ المجلسين لقرارهما فإن العلاقة بين المجلسين لم ترسم بشكل محدد، اللهم إلا مجرد الإشارة في صدر المادة الخامسة عشرة التي ذكرت أن مجلس الشورى يختص بالسياسات التي يحيلها إليه رئيس مجلس الوزراء، فجهة الإحالة هي رئيس مجلس الوزراء، وليس الملك، ومع اتحاد الصفتين في شخص واحد حيث إن رئيس مجلس الوزراء هو الملك، فإن البحث هنا هو في تعلق المرجعية بالصفة، وهذه الإحالة صريحة في إحالة السياسات العامة إلى المجلس، وقد جعلت إلى رئيس مجلس الوزراء بالنظر إلى أن مجلس الوزراء أصبح هو الذي يطلب معونة مجلس الشورى فيما هو مختص بنظره، وهي إحالة اختيارية على هذا الفهم[1].

أما الاختصاصات الأخرى المحددة نصاً في الفقرات (أ، ب، جـ، د) فإن الإحالة هي لازمة نظاماً؛ ولذا فإن جهة الإحالة تبدو مجرد إجراء شكلي.

ومع عدم وجود ترتيبات محددة نظاماً لخط سير الموضوعات إلى مجلس الشورى إلا أن الذي يستفاد من استقراء الأنظمة والتعليمات المتعلقة بكيفية

---

(١) سبق بيان القول في مدى اختصاص مجلس الشورى بالنظر في السياسات العامة عند الحديث عن اختصاصات مجلس الشورى.

دراسة الموضوعات التي يشترك المجلسان في دراستها أنه يتعين قبل إحالة أي موضوع إلى مجلس الشورى أن تستكمل جميع إجراءات دراسته من قِبل الجهات التنفيذية المعنية، كما يجب أن تتم دراسته في هيئة الخبراء بمجلس الوزراء في ضوء ملاحظات الوزراء أعضاء مجلس الوزراء وفق ما يقضي به قرار مجلس الوزراء لعام ١٤٠٢هـ[١]، فإذا استكملت هذه الدراسة وقامت لجان مجلس الوزراء (اللجنة الفرعية ثم اللجنة العامة) بالاطلاع على الموضوع ودراساته، ولم يتبقَ إلا اتخاذ قرار مجلس الوزراء بشأنه فإنه حينئذ يحال إلى مجلس الشورى، والغرض من ذلك هو تقليل فرص اختلاف وجهات النظر بين المجلسين إلى أقل حد ممكن، لأنه في هذه الحالة تكون قد اتضحت مرئيات جميع الجهات المعنية، والهيئة المتخصصة في مجلس الوزراء (هيئة الخبراء)، ولجان المجلس التحضيرية، مما يساعد مجلس الشورى على دراسة الموضوع بعد اطلاعه على توجهات جميع الجهات ذات العلاقة، مع حقه علاوة على ذلك في طلب مندوبي الجهات المعنية أو القطاعات الأهلية التي يعنيها الموضوع، أو يتعلق بمصالحها وشؤونها.

وفيما عدا ما تقدم ذكره فإن هناك وجوهاً أخرى لتنظيم العلاقة بين المجلسين، من أهمها:

(ف٤٢٥) أولاً: حق مجلس الشورى في طلب حضور أي مسؤول حكومي وفقاً لما قررته المادة الثانية والعشرون من نظام المجلس على ما سبق بيانه[٢].

(ف٤٢٦) ثانياً: حق مجلس الشورى في طلب أي وثائق أو بيانات يحتاجها وفقاً لما قررته المادة الرابعة والعشرون من نظام المجلس[٣].

---

(١) وتقدم بيان ذلك في الفقرات (٣٩٥ وما بعدها).

(٢) في الفقرة (٣٤٣).

(٣) سبق بيانه في الفقرتين (٣٣٧، ٣٣٨).

(ف٤٢٧) **ثالثاً**: ما تم استحداثه أخيراً من إيجاد منصب وزير لشؤون مجلس الشورى، وبما أن هذا المنصب مستحدث فإنه لم تتبين معالم محددة لاختصاصاته ومهامه، إلا أنه من خلال الاطلاع على ما هو متقرر في المجالس البرلمانية فإن من الممكن تصور ملامح عامة لأهم مهامه على الوجه الآتي:

١ـ تنسيق العلاقة بين المجلسين (مجلس الشورى ومجلس الوزراء) بما يساعد على حسن سير العمل التنظيمي.

٢ـ إطلاع مجلس الوزراء على آراء مجلس الشورى ومقترحاته بشأن الأداء العام للدولة من خلال الموضوعات التي درسها مجلس الشورى.

٣ـ المساعدة في اتخاذ الترتيبات المناسبة لدراسة الموضوعات المستعجلة في المجلسين.

٤ـ التنسيق في الشؤون التنظيمية بين مجلس الشورى ولجانه ومجلس الوزراء ولجانه، وبخاصة فيما يتعلق باقتراح مشاريع الأنظمة الجديدة أو تعديل الأنظمة النافذة، وهذا الدور تظهر أهميته بتعديل المادة الثالثة والعشرين من نظام مجلس الشورى بما يجعل لمجلس الشورى حق اقتراح أنظمة جديدة أو تعديل أنظمة نافذة.

٥ـ متابعة تنفيذ القرارات الصادرة من مجلس الشورى مع أجهزة الدولة، والعمل على تيسير إيصال وجهات نظر تلك الجهات المرتجعة إلى مجلس الشورى للنظر فيها عند تقويمه لمستوى الأداء في تلك الأجهزة، أو عند دراسته لموضوعات ذات صلة.

٦ـ شرح المبادرات والبرامج والخطط العامة للدولة عند عرضها على مجلس الشورى.

٧ـ المساهمة في وضع الخطط والبرامج العامة المستقبلية، والإستراتيجية الشاملة للدولة، لإحاطته بالتوجهات العامة لكل من المجلسين.

٨- إيجاد الوسائل المناسبة لتفهم وجوه الاختلاف في وجهات النظر بين المجلسين، والعمل على التوفيق أو التقريب بينها، وتتأكد أهمية هذا الدور بصدور الأمر الملكي الذي سبقت الإشارة إليه المعدل للمادة السابعة عشرة والمتضمن بيان ما يتخذ من إجراء إذا تباينت وجهات النظر بين المجلسين.

٩- الانضمام إلى وفود مجلس الشورى المشاركة في المؤتمرات والاجتماعات البرلمانية الإقليمية والدولية، وتظهر أهمية الدور في تعزيز العلاقة بين المجلسين في مجال الدبلوماسية البرلمانية التي أصبح دورها يتعاظم، وبخاصة فيما يتعلق بالعلاقات الدولية والمسائل ذات الاهتمامات المشتركة، كما تظهر أهميته أيضاً في تنسيق المواقف من القضايا المطروحة للنقاش والمداولة في تلك المحافل على بينة من توجهات الدولة وسياستها الخارجية.

وإضافة إلى أن هذه الاختصاصات إنما هي اختصاصات مفترضة في ضوء الأعراف والمبادئ البرلمانية، حيث لم يصدر إلى الآن تحديد لتلك الاختصاصات؛ فإن إجراءات ممارسة وظائف هذا المنصب لم تحدد بعد، غير أن مقتضى عضويته في مجلس الوزراء واختصاصه بشؤون مجلس الشورى تستدعي أن يمارس أعماله في المجلسين معاً، ومن الممكن حضوره جلسات مجلس الشورى، بل إن هذا هو الأولى، وهو ما يمكِّنه من الإلمام بوجهات نظر مجلس الشورى فيما يتخذه من قرارات تكون محل نظر مجلس الوزراء. وبالتأكيد فإنه عند حضوره جلسات مجلس الشورى فليس له حق المشاركة في النقاش إلا عند الحاجة وبطلب من رئيس المجلس، وأما حق التصويت فلا يتمتع به ما دام لا يتمتع بعضوية مجلس الشورى.

(ف ٤٢٨) رابعاً: من وجوه تنظيم العلاقة بين المجلسين تنظيم أسلوب اتخاذ القرارات في الموضوعات المشتركة بين المجلسين أثناء تمتع أعضاء مجلس الشورى بالإجازة العادية للمجلس، فبعد أن صدر الأمر الملكي رقم أ/٩٧ وتاريخ

١٧ / ٣ / ١٤١٨هـ بتحديد وقت معين يتمتع فيه جميع أعضاء المجلس بإجازة سنوية قدرها خمسة وأربعون يوماً[١] تضمن الأمر الملكي المشار إليه تنظيم أسلوب دراسة ما يطرأ خلال هذه الإجازة من موضوعات مستعجلة تدخل في اختصاص المجلسين بحيث لا تحتمل الانتظار والتأجيل إلى حين انتهاء إجازة المجلس، فنص هذا الأمر على أنه: «وإذا طرأ أثناء هذه الإجازة ما يستوجب اتخاذ إجراء في أمر عاجل يدخل في اختصاص المجلس فيتخذ مجلس الوزراء ما يجب بشأنه وفقاً لنظامه، على أن يحال ذلك إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه بعد انتهاء إجازة أعضائه».

وهذا الحكم شائع في الأنظمة والقوانين البرلمانية حيث يكون للسلطة التنفيذية حق المبادرة إلى اتخاذ قرارات تعرف بمراسيم بقوانين أو مراسيم اشتراعية أو نحو ذلك من تسميات، وذلك في موضوعات من اختصاص السلطة التشريعية تطرأ أثناء إجازة البرلمانات، ويكون لها طابع الاستعجال بما يستدعي ضرورة معالجتها من غير انتظار لعودة البرلمان لمباشرة مهامه، وهناك اختلاف بين تلك القوانين في تفاصيل هذا الحكم، وما يتعين اتخاذه من قبل البرلمان بشأن هذه القرارات المتخذة، ومعالجة الآثار القانونية المترتبة عليها في حالة عدم إقرارها.

وبالنسبة إلى مجلس الشورى فقد ترك النص المشار إليه لمجلس الوزراء أن يتخذ ما يجب بشأن الموضوع الطارئ المستعجل أثناء إجازة مجلس الشورى، فيستكمل مجلس الوزراء دراسة الموضوع واتخاذ الإجراءات اللازمة بشأنه وفقاً لما يقضي به نظامه حتى ولو اقتضى الموضوع استصدار مرسوم ملكي بالموافقة عليه، وبعد انتهاء إجازة مجلس الشورى يحال الموضوع إلى مجلس الشورى لإبداء الرأي فيه، وهذا الدور للمجلس قد يثير التساؤل عن مداه بعد أن يكون الموضوع قد

---

(١) تقدم بيان هذا في الفقرة (٣٢٦).

اتخذت بشأنه إجراءات نهائية، وترتبت عليه آثار نظامية، والذي يظهر من النص أن مجلس الشورى ينظر في الموضوع نظرة عامة شاملة من غير خوض في تفاصيله ودقائقه، وإنما ينظر في مدى ملاءمته من حيث الجملة، ومدى ملاءمة عناصره الأساسية وأحكامه الجوهرية، وإذا وجد فيها ما يستوجب الملاحظة أو التحفظ فإنه يبدي ما يراه، ويرفع الموضوع إلى الملك ليتخذ بشأنه الإجراء المناسب، بما في ذلك النظر في تعديل الأحكام محل ملاحظة المجلس، أو إزالة أسباب التحفظ، مع معالجة الآثار النظامية التي قد تكون ترتبت على تلك الأحكام محل الملاحظة أو التحفظ.

الفصل الخامس

الأدوات التنظيمية

(ف٤٢٩) لقد شهدت بدايات العمل التنظيمي في المملكة ظهور عدد من المصطلحات للأدوات التنظيمية التي لم تتخذ مفهوماً مستقراً محدداً، وإنما استمدت مفرداتها من مكانة مصدرها، فظهرت مصطلحات مثل: الإرادة العالية، الإرادة السنية، التصديق العالي، الأمر العالي، الموافقة السامية، وغيرها[١].

(ف٤٣٠) وعند صدور نظام مجلس الوزراء ظهرت مصطلحات اكتسبت قدراً من الثبات والاستقرار في أسمائها ومسمياتها ومن أهمها : المرسوم الملكي، وقرار مجلس الوزراء، لأنها أدوات تناولها النظام بالذكر، وإن لم توجد نصوص نظامية بتحديد مدلولاتها واستخداماتها على وجه الحصر والدقة، ولكن العمل جرى على استخدامها في صور من العمل التنظيمي بما ساعد على تبين مدلولات عامة لها ووجوه استخدامها بصورة غالبة.

(ف٤٣١) وعند صدور الأنظمة الأساسية لم تتغير هذه الأدوات تغيراً جوهرياً، إلاّ أنه أُضيف إليها أدوات تنظيمية أخرى هي الأمر الملكي وقرار مجلس الشورى، ولكن لم يوجد نصوص أيضاً تحدد مدلولات معينة لهذه الأدوات

---

(١) انظر: النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية للدكتور عبدالرحمن الشلهوب ص ١٧٣، وقد أشار إلى مشروع نظام ببيان معاني هذه المصطلحات السائدة فيما مضى، ولكن هذا المشروع لم يصدر، وأحال بشأنه إلى كتاب تنظيمات الدولة في عهد الملك عبدالعزيز للأستاذ ابراهيم العتيبي (مكتبة العبيكان، الرياض، الطبعة الأولى، ١٤١٤هـ) ص ٤٦٥ - ٤٦٨.

ومن الأمثلة على الخلط في هذه المصطلحات صدور نظام تركيز مسؤوليات القضاء الشرعي المتوج بالتصديق العالي رقم ١٠٩ وتاريخ ٢٤/١/١٣٧٢هـ ومعه تنظيم الأعمال الإدارية في الدوائر الشرعية.

نظام الجنسية العربية السعودية الصادر بالإرادة الملكية في خطاب الديوان العالي رقم (٨/٢٠/٥٦٠٤) وتاريخ ٢٢/٢/١٣٧٤هـ. والمرسوم الملكي رقم ٧/٣/١٦/١٠٠٧ وتاريخ ١٧/٦/١٣٨٤هـ الصادر بتنظيم الإذاعة السعودية، حيث جاء معنوياً بمرسوم ولكن صيغته جاءت بأمر.

واستخداماتها، وإنما ما حدث من تطور العمل التنظيمي وتنظيم مراحله ودرجاته مكّن من رسم معالم عامة ومحددة لتلك الأدوات واستخداماتها، وإن كان استمرار سريان الكثير من الأنظمة السابقة لصدور الأنظمة الأساسية قد أبقى معه شيئاً من القلق في أحوال قليلة جداً في رسم تلك المعالم بصورة قاطعة وحاسمة، وعلى هذا فإن الاعتماد في بيان هذه الأدوات التنظيمية سيكون بالاستنتاج والاستشفاف من نصوص الأنظمة الأساسية (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء)، مع محاولة التخفيف من تأثير بعض وجوه التطبيق أو الاستخدام فيما سبق صدورها، ولم يقتصر هذا اللبس على الأدوات التنظيمية فيما بينها، وإنما امتد إلى اختلاطها بأدوات تنفيذية كالتوجيه الملكي والأمر السامي، وذلك لعدم وضوح الفوارق بينها لدى كثير من الباحثين والإداريين التنفيذيين، ولإيضاح ذلك نتناول هذه الأدوات بالتفصيل كل على حدة في المباحث التالية:

المبحث الأول : الأمر الملكي.

المبحث الثاني: المرسوم الملكي.

المبحث الثالث: قرار مجلس الشورى.

المبحث الرابع: قرار مجلس الوزراء.

المبحث الخامس: الأدوات التنفيذية المشتبهة بالأدوات التنظيمية.

المبحث الأول:

الأمر الملكي

(ف٤٣٢) الأمر الملكي هو أداة نظامية تأخذ شكلاً محدداً مكتوباً تعبر عن إرادة الملك وحده من غير أن يسبقها قرار من أي سلطة أخرى، وهذا هو أهم عنصر يميز الأمر الملكي عما عداه، حيث لا أحد يشارك الملك في إقراره، وإنما يصدر عنه وحده وبإرادته المنفرده. وهذه الأداة شاع استخدامها واستقر مفهومها على أنها أداة تنفيذية تصدر عن الملك لتنفيذ ما له من صلاحيات يتفرد بها بمقتضى الأنظمة كتعيين الوزراء ونوابهم وموظفي المرتبة الممتازة والقضاة والضباط ونحوهم[١]، فهذه الموضوعات لا يتخذ فيها قرار من غير الملك، وكل ما يسبق صدور أمره فيها إنما هو توصيات واقتراحات تمهد لموافقة الملك عليها.

(ف٤٣٣) ومع وضوح هذا الفارق الذي يميز الأمر الملكي عما عداه ويجعل منه أداة تنفيذية، إلاّ أن هذه الأداة اكتسبت وظيفة تنظيمية عند صدور النظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى ونظام مجلس الوزراء ونظام المناطق، فقد كان المسلك في هذه الأنظمة الأربعة المذكورة[٢] مسلكاً استثنائياً تفردت به عن المسلك المستقر في إصدار الأنظمة، سواء من حيث طريقة دراستها ومراحلها، أو من حيث أداة إصدارها.

---

(١) ولا يؤثر على هذا استخدام مصطلح (أمر ملكي) في التنظيمات القديمة قبل أن تستقر مفاهيم محددة للأدوات التنظيمية، كما سبقت الإشارة في أول هذا الفصل. وقد استخدم هذا المصطلح في نظام يعتبر حديثاً نسبياً وهو نظام سير العمل في هيئة كبار العلماء، وقد يكون هذا خلطاً في استخدام هذا المصطلح أو لأن طبيعة هذا التنظيم استدعت ذلك لتميز هذه الفئة من حيث طبيعة مهامها.

(٢) نظام المناطق رغم أنه صدر مقارناً للنظام الأساسي للحكم ونظام مجلس الشورى وباسلوبهما نفسه، ويعد من أهم معالم الحركة التطويرية، إلا انه ليس هنا مجال الحديث عنه، لانه لا يتناول السلطة التنظيمية، وإنما ينظم أسلوب الحكم المحلي، فلذلك آثرنا عدم التعرض له.

أما من حيث طريقة دراستها ومراحلها فقد كونت لها لجنة من عشرة من كبار رجال الدولة(١)، وقامت تلك اللجنة بدراسة مشروعات تلك الأنظمة من غير أن تسلك الطريق المقرر لدراسة الأنظمة والتي سبق بيانها، وكان هذا المسلك ضرورياً لتلك الأنظمة لأنها تتناول بالتنظيم السلطة التنظيمية ذاتها .

(ف٤٣٤) وبعد انتهاء دراستها لم تصدر بمرسوم ملكي كما هو المتعين في إصدار الأنظمة، وإنما صدرت بأداة استثنائية هي (الأمر الملكي) بمعنى خاص يختلف به عن معناه المتعارف عليه كأداة تنفيذية يصدرها الملك تنفيذاً لما له من صلاحيات بمقتضى الأنظمة كما مر آنفاً، وبهذا اكتسبت هذه الأداة وظيفة تنظيمية، حيث كان من الضروري استحداث أداة استثنائية لتلك الأنظمة الأربعة تختلف عن المرسوم الملكي المقرر لإصدار الأنظمة بموجب المادة التاسعة عشرة من نظام مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧هـ الذي كان معمولاً به عند الإقدام على إصدار الأنظمة الأربعة، ولتقرير هذه الحالة الاستثنائية صدر المرسوم الملكي رقم م/٢٣ وتاريخ ٢٦/٨/١٤١٢هـ الذي يقضي بما يلي :

«إن كلمة (النظام) الواردة في المادتين التاسعة عشرة والعشرين من نظام مجلس الوزراء الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٣٨ وتاريخ ٢٢/١٠/١٣٧٧هـ لا تشمل الأنظمة التالية :

ـ النظام الأساسي للحكم

---

(١) سبق ذكر البيان الملكي بتكوين هذه اللجنة وأسماء أعضائها في بداية الباب الثاني من هذا البحث، وقد طرأ تعديل على أعضائها وإضافة اثنين إليهم، فأصبحت اللجنة مكونة من : سمو الأمير نايف بن عبدالعزيز رئيساً وعضوية كل من الأستاذ/ عبدالوهاب عبدالواسع، والأستاذ/ إبراهيم العنقري، والأستاذ/ عبدالعزيز التويجري، والشيخ / محمد بن جبير، والأستاذ/ محمد إبراهيم مسعود، والشيخ/ صالح الحصين، والأستاذ/ عبدالرحمن منصوري، والدكتور/ مطلب النفيسة، والشيخ/ راشد ابن خنين، والأستاذ/ عبدالعزيز السالم الذي كان أميناً مقرراً للجنة .

- نظام مجلس الشورى
- نظام مجلس الوزراء
- نظام المناطق (المقاطعات) »

والهدف من إخراج هذه الأنظمة الأربعة من نطاق هذه المادة هو النأي بها عن الطريق المقرر نظاماً لإصدار الأنظمة بموجب نظام مجلس الوزراء (١٣٧٧هـ) المشار إليه الذي يستلزم دراسة مشروعات الأنظمة من مجلس الوزراء وموافقته عليها تمهيداً لاستصدار مرسوم ملكي بها. أما هذه الأنظمة الأربعة فهي تهدف إلى إعادة بناء السلطة التنظيمية بكاملها بما فيها مجلس الوزراء ذاته، فناسب تلك الأنظمة أداة استثنائية خاصة بها، وحيث أن تلك الأنظمة ستصدر عن الملك وحده باعتباره الرئيس الأعلى للدولة ومرجع جميع السلطات فيها فلم يكن متاحاً من المصطلحات المستخدمة والمناسبة لهذه الحال إلاّ مصطلح (الأمر الملكي) باعتباره يصدر عن الملك وحده[١].

---

(١) هذه النشأة للأنظمة الأساسية قد تثير في الذهن مسألة أساليب نشأة الدساتير، وببحث مختصر وبيان مقتضب في هذه المسألة يمكن تقسيم هذه الأساليب إلى:

أ - المنحة : وذلك عندما يصدر الحاكم الدستور بإرادته المنفردة، حيث تكون له سلطة مطلقة، فإذا أصدر الحاكم الدستور فهو يمنح جزءاً من سلطته لتخضع لتنظيم الدستور، فيعد الدستور هبة منه. وشاعت تسمية هذا الأسلوب بالمنحة الدستورية.

ب - العقد: بان تشترك إرادة الشعب مع إرادة الحاكم في إنشاء الدستور، وذلك كما لو قام اتفاق أو عهد بين الحاكم وصفوة المجتمع وأهل الرأي فيه على وثيقة محددة تتضمن اهم الاحكام لتنظيم السلطة والواجبات والحقوق العامة.

جـ- الجمعية التأسيسية: وهذا بان يقوم الشعب بنفسه بوضع الدستور، ولكن بما أن هذا مستحيل من الناحية العملية فإن ذلك يتم بطريقة غير مباشرة حيث يقوم المجتمع بانتخاب هيئة تمثله تسمى الجمعية التأسيسية تقوم بوضع الدستور نيابة عنهم.

د - الاستفتاء: ويتمثل هذا المظهر في طرح الدستور على الشعب لاخذ رأيه فيه، ويتم وضع الدستور إما من قبل الحاكم أو لجنة حكومية أو جمعية تاسيسية أو عن طريق البرلمان أو باي صورة أخرى، ومن ثم يطرح للاستفتاء العام لاخذ الموافقة عليه. =

(ف٤٣٥) وتبعاً لهذه الأنظمة فإن ما هو لازم لها من تنظيمات مكملة يتعين أن تصدر بأمر ملكي أيضاً كما نص عليه في نظام مجلس الشورى في المواضع التي نص فيها على إصدار ما يلزم له من لوائح وقواعد، وقد صدر تنفيذاً لذلك الأمر الملكي رقم أ/١٥ وتاريخ ٣/٣/١٤١٤هـ بإصدار ما يأتي:

١ـ اللائحة الداخلية لمجلس الشورى .

٢ـ لائحة حقوق أعضاء مجلس الشورى وواجباتهم .

٣ـ قواعد تنظيم الشؤون المالية والوظيفية لمجلس الشورى .

٤ـ قواعد التحقيق والمحاكمة لعضو مجلس الشورى وإجراءاتها .

كما أن نظام مجلس الوزراء قد نص في المادة الحادية والثلاثين منه على أن يصدر النظام الداخلي لمجلس الوزراء بأمر ملكي، ولكن إلى الآن لم يصدر هذا النظام.

(ف٤٣٦) وعلاوة على ذلك فقد استخدمت هذه الأداة في الوظيفة التنظيمية إلى ما هو أبعد مما تقدم، فصدرت الموافقة على تكوين المجلس الأعلى

= وللتوسع في ذلك انظر مثلاً : (القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر)، للدكتور ثروت بدوي، دار النهضة العربية - القاهرة - ١٩٧١م، ص٥٥. (النظم السياسية والقانون الدستوري)، ص ١٦٩. النظام الدستوري في المملكة العربية السعودية بين الشريعة الإسلامية والقانون المقارن، للدكتور عبدالرحمن بن عبدالعزيز الشلهوب (الطبعة الأولى ١٤١٩هـ - ١٩٩٩م) ص ٥٣ وما بعدها.

وبالنسبة إلى المملكة العربية السعودية فإنه لا تظهر حاجة إلى تحديد الطريقة التي يتم بها وضع الدستور، حيث إنه متقرر أصلاً باعتماده على الكتاب والسنة، وتتم البيعة للحاكم على هذا الأساس وهو العهد والميثاق بينه وبين شعبه؛ ولذا فإن الأنظمة الأساسية وعلى رأسها النظام الأساسي للحكم وإن بدت من الناحية المظهرية أنها منحة لصدورها من الملك وحده بأمر ملكي، إلاّ أنها في جوهرها تعد مرتكزة على الدستور الأساس للدولة القائم على الكتاب والسنة، ولذا جاء النص صريحاً في النظام الأساسي للحكم على أنه وغيره من الأنظمة محكومة بالكتاب والسنة، وهي حاكمية لا تنتقص تحت أي ظرف ولا في أي حال كما تقدم بيانه.

لشؤون البترول والمعادن بأمر ملكي رقمه أ/ ٢١٢ وتاريخه ٢٧/ ٩/ ١٤٢٠هـ، متضمناً أحكاماً منظمة لتكوينه وصلاحياته وأعماله.

وأيضاً تمت الموافقة على تنظيم المجلس الاقتصادي الأعلى بأمر ملكي رقمه أ/ ١١١ وتاريخه ١٧/ ٥/ ١٤٢٠هـ .

وصدور هذين التنظيمين بأمر ملكي يستدعي التوقف والتأمل في دواعي استخدام هذه الأداة في إصدارهما، والذي يظهر لي بهذا الشأن ما يأتي :

١ـ أن هذين التنظيمين لا يدخلان في مفهوم الأنظمة العادية بالمعنى الفني الذي تقدم بيانه[١]، وموضوعهما ليس مما يدخل في مجالات تلك الأنظمة، فلم يسلك بهما المسلك العادي لصدور هذه الأنظمة وهو المرسوم الملكي. ومما يعزز هذا التأويل أنه عندما دعت الحاجة بمناسبة صدور تنظيم المجلس الأعلى للبترول والمعادن إلى تعديل أحكام في نظام شركة الزيت العربية السعودية (أرامكو السعودية) الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٨) وتاريخ ٤/ ٤/ ١٤٠٩هـ بما يقتضيه التنظيم المشار إليه فإنه تم إصدار مرسوم ملكي برقم م/ ٣٠ وتاريخ ٤/ ٨/ ١٤٢١هـ بهذا التعديل، وذلك مراعاة لمبدأ التدرج التشريعي الذي سبق بيانه[٢]، وقد نص في مرسوم التعديل في البند (أولاً) منه على أن :(يتولى المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن صلاحيات المجلس الأعلى لشركة الزيت العربية السعودية (أرامكو السعودية) الواردة في نظام الشركة الصادر بالمرسوم الملكي رقم (م/ ٨) وتاريخ ٤/ ٤/ ١٤٠٩هـ وفقاً لتنظيم المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن الصادر بالأمر الملكي رقم (أ/ ٢١٢) وتاريخ ٢٧/ ٩/ ١٤٢٠هـ)، واستدراكاً للتأخر في إصدار مرسوم

---

(١) في الفقرة (٦٢) وما بعدها.

(٢) في الفقرة (٥١) وما بعدها.

التعديل عن تاريخ صدور الأمر الملكي بتنظيم المجلس، فقد نص مرسوم التعديل في البند (ثانياً) منه على أن (يعمل بهذا المرسوم اعتباراً من تاريخ نفاذ الأمر الملكي رقم (أ/٢١٢) وتاريخ ٢٧/٩/١٤٢٠هـ).

وحينما استدعت الحاجة تعديل التنظيم ذاته جرى تعديله بأمر ملكي رقمه (أ/٢٤٠) وتاريخه ١٠/١١/١٤٢٠هـ، أي بنفس الأداة التي تم بها إصداره.

٢ـ أنه حيث أمكن استنتاج أن موضوع هذين التنظيمين الصادرين بأمر ملكي ليس مما يدخل في مجالات الأنظمة العادية، فهل يعد موضوعهما من قبيل ترتيب المصالح الذي لا يلزم فيه إقرار السلطة التنظيمية بكاملها (مجلس الشورى ومجلس الوزراء)، وإنما يكتفى بقرار من مجلس الوزراء وفق مقتضى المادة (٢٤) من نظام مجلس الوزراء التي جعلت ضمن اختصاصاته التنفيذية إحداث وترتيب المصالح العامة؟

محاولة هذا الاستنتاج تبدو لي مستبعدة لسبب ظاهر هو أن هذين التنظيمين لم يصدرا عن مجلس الوزراء ولم يتخذ قراراً فيهما، ولا يخفف من هذا افتراض أن الأهمية الخاصة لهذين التنظيمين قد ارتقت بهما إلى ما فوق التنظيمات الخاصة بإحداث وترتيب المصالح العامة العادية، بدليل وجود مجالس وهيئات على قدر من الأهمية وبرئاسة الملك استحدثت بأنظمة عادية بعد إصدار قرار مجلس الوزراء فيها.

٣ـ أنه حيث أمكن استبعاد أن هذين التنظيمين من قبيل ترتيب المصالح حسب مفهوم نظام مجلس الوزراء، وحيث أمكن استنتاج أن موضوعهما ليس مما يدخل في مجالات الأنظمة العادية فيبقى احتمال أن مسوغ ذلك هو أهميتهما الخاصة من حيث إحداث سلطة تنظيمية إشرافية مقاربة لفرعي السلطة التنظيمية (مجلس الوزراء ومجلس الشورى اللذين تم اعتماد نظاميهما بأمر ملكي)، ولكنها سلطة في مجالات محددة.

ولتأكيد الابتعاد بهذين التنظيمين عن نطاق الأنظمة وما هو محدد لإصدارها فقد تم تجنب استخدام مصطلح (نظام) في عنوان هذين التنظيمين، و أكتفى في أحدهما بسرد أحكامه بنوداً في الأمر الملكي وهو التنظيم الخاص بالمجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن، واستخدمت كلمة (تنظيم) في عنوان التنظيم الآخر وهو الخاص بالمجلس الاقتصادي الأعلى .

المبحث الثاني:

المرسوم الملكي

(ف٤٣٧) المرسوم الملكي هو أداة تنظيمية تتخذ شكلاً محدداً، ومكتوباً، تحمل توقيع الملك، وتصدر عنه بوصفه رئيساً للدولة مرجعاً لجميع السلطات، فالمرسوم بهذا يتفق مع الأمر الملكي في أن كلاً منهما يتخذ شكلاً معيناً، ومكتوباً بصيغة محددة ومتقاربة بينهما إلى حد كبير في المظهر الصياغي.

كما أنهما يجتمعان في أن كلاً منهما يحمل توقيع الملك باعتباره رئيساً للدولة ومرجعاً لجميع السلطات، فالأمر الملكي يصدر في الشؤون التنفيذية كتعيين الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة والضباط ونحو ذلك، كما يصدر في الشؤون القضائية كتعيين القضاة ومن في حكمهم وندبهم وإعارتهم وإنهاء خدماتهم، وأيضاً في تعيين أعضاء السلطة التنظيمية، كما قد يتخذ الأمر الملكي وظيفة تنظيمية أيضاً كما سبق بيانه[1].

أما المرسوم الملكي فهو كذلك يصدر عن الملك باعتباره رئيساً للدولة ومرجعاً لجميع السلطات، ولكن الغالب بصفته مرجعاً للسلطة التنظيمية.

(ف٤٣٨) ويفترق المرسوم الملكي عن الأمر الملكي في أن الأمر الملكي يصدر عن إرادة الملك وحده من غير أن يسبقه أي قرار يتخذ من أي سلطة في موضوعه، أما المرسوم الملكي فهو يصدر عن الملك بعد أن يسبقه قرار من السلطة التنظيمية (بفرعيها مجلس الشورى ومجلس الوزراء) في موضوعه.

ومع أن السمة الظاهرة في المرسوم الملكي أنه أداة تنظيمية إلاّ أنه توجد حالات يصدر فيها مرسوم ملكي في موضوعات لا تعد في حقيقتها عملاً

---

(١) في الفقرة (٤٢٩) وما بعدها.

تنظيمياً بالمعنى الفني المحدد، وإنما تقرر اعتمادها بهذه الأداة لاعتبارات تستدعي إشراك السلطة التنظيمية في دراستها، ومن أهمها:

(ف٤٣٩) ١- منح الامتياز:

وقد سبق الحديث عن الامتياز بنوعية[١]؛ امتياز استغلال الموارد والثروات العامة، وامتياز تشغيل المرافق العامة، واشتراط إقراره بموجب مرسوم ملكي بناءً على المادة السبعين من النظام الأساسي للحكم، بعد دراسة موضوع الامتياز من قبل السلطة التنظيمية بفرعيها مجلس الشورى ومجلس الوزراء بناءً على المادة الخامسة عشرة من نظام الأول والمادة العشرين من نظام الثاني، والاعتبار الداعي في ذلك ظاهر لما ينطوي عليه الامتياز من أحكام لائحية تنظيمية، ولأن موضوعه الموارد والثروات والمرافق العامة التي يجب أن تتوافر على دراسته السلطات التنفيذية والتنظيمية، وتتوج الموافقة عليه بمرسوم ملكي.

(ف٤٤٠) ٢- إسقاط الجنسية:

رهنت المادة الثالثة عشرة من نظام الجنسية العربية السعودية إسقاط الجنسية عن السعودي بصدور مرسوم ملكي بالموافقة على إسقاطها في الأحوال وبالشروط الواردة فيها، والذي يظهر أن الدافع وراء ذلك هو الاحتياط للإسقاط الذي يعد عقوبة قاسية لا يمكن إيقاعها إلاّ بعد دراسته من قِبل السلطتين معاً (التنفيذية والتنظيمية) والموافقة عليه بمرسوم ملكي.

وربما عرض شك في أن المقصود بالمرسوم الملكي في هذه المادة المعنى الفني الدقيق له نظراً إلى قدم صدور نظام الجنسية الذي صدر عام ١٣٧٤هـ قبل أن تستقر مدلولات محددة للأدوات النظامية، ومما قد يشفع لذلك أن النظام ذاته لم تأخذ أداة إصداره تسمية واضحة.

---

(١) في الفقرة (٩٨) وما بعدها.

ولكني أرى دفع هذا الشك بالاحتياط لهذه العقوبة القاسية بحيث يجب الأخذ بالمدلول المستقر للمرسوم الملكي بحيث لا تتم عقوبة الإسقاط إلاّ بها.

(ف٤٤١) ٣- تأسيس أنواع معينة من الشركات المساهمة:

فقد نصت المادة الثانية والخمسون من نظام الشركات الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٦ وتاريخ ٢٢/٣/١٣٨٥هـ المعدلة بالمرسوم الملكي رقم م/٢٣ وتاريخ ٢٨/٦/١٤٠٢هـ على أنه «لا يجوز تأسيس الشركات المساهمة الآتية إلاّ بترخيص يصدر به مرسوم ملكي بناءً على موافقة مجلس الوزراء وعرض وزير التجارة، على أن يراعى ما تقضي به الأنظمة :

أ - ذات الامتياز.

ب - التي تدير مرفقاً عاماً.

جـ - التي تقدم لها الدولة إعانة.

د - التي تشترك فيها الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة.

هـ - التي تزاول الأعمال المصرفية».

والسبب ظاهر في بعض أنواع هذه الشركات بحسب ما يستوحى من نص المادة الثانية من نظام الشركات المعدلة بالمرسوم الملكي المشار إليه آنفاً، حيث نصت في الفقرة (ب) منها: «ولا تسري أحكام هذا النظام على الشركات التي تؤسسها أو تشترك في تأسيسها الدولة أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة بشرط أن يصدر بترخيصها مرسوم ملكي يتضمن الأحكام التي تخضع لها الشركة».

فهذا النوع من الشركات وهي التي تؤسسها أو تشترك فيها الدولة عندما يصدر بها مرسوم ملكي فإن هذه الأداة تتيح لها أن تتمتع بأحكام استثنائية وخاصة.

أما الشركات ذات الامتياز والتي تدير مرفقاً عاماً فقد روعي في اشتراط تأسيسها بموجب مرسوم ملكي طبيعة العمل الذي تقوم به، حيث إنها ستحل

محل الإدارة في القيام بإدارة وتشغيل المرافق العامة، وأداء الخدمات العامة للكافة بشروط وقيود تفرضها الإدارة عليها.

وأما التي تقدم لها الدولة إعانة فاشتراط صدور مرسوم ملكي للموافقة على تأسيسها من أجل توفير إمكانية إخضاعها لرقابة الدولة والتدخل في أسلوب إدارتها وتسيير أعمالها ما دامت الخزينة العامة تتحمل عبء تقديم الإعانة لها.

وأما الشركات التي تزاول الأعمال المصرفية فإن اشتراط صدور مرسوم ملكي للموافقة على تأسيسها بالنظر إلى أنها تمثل دعامة من أهم دعائم الاقتصاد الوطني، وتحتفظ بودائع الناس لديها، فلا بد من رقابة الدولة على تأسيسها، والتحقق من مدى توفر مقومات الثقة بها للائتمان على ودائع الأفراد، والالتزام بالأنظمة والمعايير الاقتصادية المعتمدة في الدولة.

(ف٤٤٢) ٤ـ تعيين بعض كبار المسؤولين في الدولة:

جاء عدد قليل جداً من أنظمة بعض المؤسسات والهيئات بالنص على أن المسؤولين الذين يترأسونها يتم تعيينهم بموجب مرسوم ملكي، وبحسب تتبعي واستقصائي فقد وجدت من هذا القبيل ما يلي :

أ ـ محافظ مؤسسة النقد العربي السعودي ونائبه وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة:

فقد نص نظام مؤسسة النقد العربي السعودي الصادر بالمرسوم الملكي رقم ٢٣ وتاريخ ٢٣ / ٥ / ١٣٧٧هـ في المادة التاسعة منه على أن « يتكون مجلس إدارة مؤسسة النقد العربي السعودي من :

أ ـ رئيس ويكون المحافظ.

ب ـ نائب المحافظ.

جـ ـ ثلاثة أعضاء ممن لهم درايه كافية بالشؤون المالية والتجارية من غير موظفي الحكومة. ويعين المحافظ وأعضاء المجلس بمرسوم ملكي لمدة

خمس سنوات، بناءً على اقتراح وزير المالية، وموافقة مجلس الوزراء، ولا ينحون عن أعمالهم إلاّ بمرسوم ملكي يصدر بنفس الطريقة»، ونصت المادة العاشرة على أن «المحافظ هو الذي يدير شؤون المؤسسة وينوب عنها أمام القضاء، ويعين نائب المحافظ بمرسوم ملكي بناءً على اقتراح وزير المالية، وموافقة مجلس الوزراء، ويحل محل المحافظ أثناء غيابه في جميع اختصاصاته. وينحى عن عمله بنفس الطريقة».

ولعل الاعتبار الداعي إلى النص على ذلك ما تتمتع به المؤسسة من وضع متفرد باعتبارها مصرف الحكومة الذي تودع فيه إيراداتها وتصرف منه مدفوعاتها وفقاً لما قضت به المادة الرابعة من نظام المؤسسة وسائر مواد النظام الأخرى، وما يتمتع به محافظها من سلطات على نحو ما تضمنه نظامها. وهذا فيما لو كان المقصود بالمرسوم الملكي معناه المحدد على وجه التحديد هنا، ولكن الشك في هذا المقصود محتمل جداً، حيث أن التطبيق جرى على أن يتم تعيين المحافظ بأمر ملكي كسائر الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة، ويؤيد هذا أن النظام قديم في تاريخ صدوره وقبل أن تستقر مفاهيم محددة للأدوات التنظيمية والتنفيذية.

ب ـ رئيس جمعية الهلال الأحمر السعودي:

فقد نص النظام الأساسي لجمعية الهلال الأحمر الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/١٤ وتاريخ ١٢/٤/١٣٨٦هـ في المادة الثانية والعشرين منه على ما يأتي: (يعين رئيس جمعية الهلال الأحمر بمرسوم ملكي).

ولعل من الاعتبارات الداعية إلى النص على الأداة اللازمة لتعيين رئيس الجمعية بأن تكون بمرسوم ملكي ـ فيما لو افترض أنه مقصود بمعناه الفني الدقيق ـ ما بني عليه النظام من منح الجمعية وضعاً متفرداً تتميز به عن سائر الأجهزة الحكومية حسبما جاء في نظامها، وعلى وجه الخصوص ما ورد في المواد

الأولى، والخامسة، والثانية عشرة، والثامنة عشرة، والثانية والعشرين، والرابعة والعشرين .

ولم أطلع على تعديل لهذا النظام رغم إخضاع الجمعية كسائر المؤسسات العامة لما تخضع له الأجهزة الحكومية بمقتضى قرار مجلس الوزراء رقم ٥٥٤ وتاريخ ١٧ / ٩ / ١٣٩٨هـ الصادر بالموافقة على قرار اللجنة العليا للإصلاح الإداري رقم ٨٥ وتاريخ ٦ / ٨ / ١٣٩٨هـ الخاص بنقل موظفي المؤسسات العامة العاملين حالياً إلى سلم الخدمة المدنية، وتطبيق نظام الخدمة المدنية ولوائحه التنفيذية على جميع المؤسسات العامة.

لذا فلا يظهر أن المقصود بأداة التعيين هو المرسوم بمعناه الفني المحدد، ويؤيد ذلك أن التطبيق جرى على تعيين رئيس الجمعية بأمر ملكي كسائر الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة، كما أن النظام قديم في تاريخه وقبل استقرار المفاهيم المحددة للأدوات النظامية.

جـ- الأمين العام لمجلس الوزراء :

فقد نص نظام شعب مجلس الوزراء الصادر عام ١٣٧٧هـ[١] في مادته الأولى على أن (يعين الأمين العام لمجلس الوزراء بمرسوم ملكي)، وهذا أيضاً لا يظهر لي أنه مقصود به المرسوم بمعناه المحدد، حيث أن تعيين الأمين العام جرى التطبيق على تعيينه بأمر ملكي، كما أن النظام قديم جداً قبل أن تتخذ الأدوات النظامية مفاهيم أكثر دقة.

(ف٣٤٣) ٥- الميزانية العامة للدولة:

فالميزانية لا تعد تنظيماً بالمعنى الفني للأنظمة، ولكنها تحتوي على أحكام وتعليمات يتعين الالتزام بها، مما يمنحها صفة تنظيمية، ولذا تصدر بعد دراسة

---

(١) تقدم ذكره في الفقرة (٣٩٢).

مجلس الوزراء لها بهذا الاعتبار، وباعتبار آخر أنها تتضمن توزيعاً للموارد العامة على احتياجات الأجهزة التنفيذية.

فبالاعتبار الأول كان من الأوفق أن يساهم مجلس الشورى أيضاً في دراستها مع مجلس الوزراء ولكن هذا لم يتقرر بعد، وأما بالاعتبار الثاني فقد استثنيت ميزانية مجلس الشورى من الطريق المقرر لإقرار الميزانية العامة حيث أن ميزانية المجلس حسب نظامه تصدر بأمر ملكي، فلا تخضع للمناقشة كما تناقش ميزانيات الأجهزة الأخرى.

المبحث الثالث:

قرار مجلس الشورى

(ف٤٤٤) قرار مجلس الشورى أداة تنظيمية في المملكة عندما كان مجلس الشورى أول مؤسسة أنشأتها الدولة على ما سبق بيانه[١]، ومع أنه فقد دوره التنظيمي الفاعل بعدما تلاشى عمله عند إنشاء مجلس الوزراء وتوليه السلطة التنظيمية، إلا أنه بعد أن صدر نظامه الجديد بدأ يعود إلى ممارسة اختصاصات تنظيمية مترجماً نتائج أعماله بقرارات يصدرها، وهي في معظمها قرارات تنظيمية، كما في القرارات التي يصدرها بشأن الأنظمة واللوائح والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وتفسير الأنظمة وتعديلها، ومن قراراته ما يصدر بشأن مسائل لها اعتبار خاص يقربها إلى القواعد التنظيمية كما في خطط التنمية، والامتيازات.

ومن القرارات ما بهتت فيه الصبغة التنظيمية كما في قراراته الصادرة بشأن التقارير السنوية للوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى.

(ف٤٤٥) وأحياناً قليلة ترد إلى المجلس موضوعات بقصد معالجات لحالات فردية وخاصة، وهنا يثور التساؤل عن مدى سلطة مجلس الشورى في دراسة هذه الحالات وإصدار قرارات فردية فيها.

إن الذي ينسجم مع دور المجلس التنظيمي باعتباره سلطة تنظيمية هو تجنب إصدار قرارات فردية، وإنما يمكن أن يقوم بدراسة الحالات الفردية ليخرج بقاعدة عامة تنتظم مثل هذه الحالات الفردية بالمعالجة والتنظيم بحسب ما يقدره من أهمية هذه الحالات، والحاجة إلى تقرير قاعدة عامة يسار عليها في مثلها.

---

(١) في بداية الباب التمهيدي، وفي بداية الفصل الثاني من الباب الثاني.

وأما الحالات الفردية التي يطلب استثناؤها من نظام أو لائحة تنظيمية فإن قيام مجلس الشورى بدراسة مثل هذه الاستثناءات مبني على النظر إلى هذا الاستثناء هل يُعد تعديلاً للنظام أو اللائحة أم لا ؟.

فعلى القول بأن الاستثناء ولو كان خاصاً وفردياً يمثل تعديلاً فإن المجلس يختص به، نظراً لأنه لا يتم تعديل الأنظمة واللوائح التنظيمية إلاّ بعد دراسة التعديل من قِبل مجلس الشورى بمقتضى المادة الثامنة عشرة.

وأما على القول بأن الاستثناء إذا كان خاصاً وفردياً لا يمثل تعديلاً فإنه ليس مما يدخل في مفهوم التعديل الذي يتعين دراسته من المجلس، ولكن لو كان الاستثناء منتظماً لحالات محددة بضوابطها وأوصافها كأن يكون الاستثناء لفئة معينة بوصفها وليس لأشخاص معينين بذواتهم، أو لحالات مقيدة بضوابط وشروط محددة وليس لحالات معينة بذاتها، فإن هذا الاستثناء يُعد تعديلاً للنظام أو اللائحة يتعين دراسته من قِبل المجلس، لأن هذا الاستثناء يُعد في هذه الحالة قاعدة عامة مجردة تطبق في أي حالة تعرض مستقبلاً إذا تحققت فيها شروط هذه القاعدة وضوابطها، وليس كالحالات الفردية والخاصة التي ينتهي مفعول حكم الاستثناء بمجرد انتهاء هذه الحالة المستثناة، ولا يطبق على ما يماثلها ويطابقها، أو ما يتكرر منها مستقبلاً.

ومما يدخل في مدلول التعديل ما لو كانت القاعدة تتجه إلى شخص واحد بصفته وليس بذاته، كالأحكام التي تتعلق برئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس القضاء الأعلى أو رئيس جهة معينة، فهذه القاعدة وإن كانت لا تنطبق إلاّ على شخص واحد فإنه يظل قاعدة نظامية يشملها مدلول التعديل.

المبحث الرابع:

قرار مجلس الوزراء

(ف٤٤٦) قرار مجلس الوزراء لا يتمحض أداة تنظيمية فقط، وإنما يكون أيضاً أداة تنفيذية، ويكثر استخدام هذه الأداة في الأعمال التنظيمية والتنفيذية على حد سواء، وذلك لما للمجلس من اختصاصات واسعة تنفيذية وتنظيمية على ما تقدم بيانه(١)، فأما قراراته التنفيذية فلا تقف عند حصر لما للمجلس من سلطة في الإشراف والتوجيه لجميع أجهزة الدولة التنفيذية بحيث يكون له إصدار قرارات في كل ما يرفع إليه من الأجهزة التنفيذية، وكل ما يخرج عن اختصاص هذه الأجهزة من أعمال تنفيذية(٢)، إضافة إلى سلطته في إصدار لوائح تنفيذية(٣).

وأما أعمال المجلس التنظيمية التي يقرها بقراراته التنظيمية فقد سبق تفصيل القول فيها سواء منها ما يتعين تتويجه بمرسوم ملكي كالأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية، أم ما لا يتعين فيه ذلك كاللوائح التنظيمية(٤).

(ف٤٤٧) كما استخدمت هذه الأداة في الموافقة على إنشاء هيئات جديدة وتنظيمها، من ذلك مثلاً :

- تنظيم الهيئة العامة للاستثمار الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٢ وتاريخ ٥/١/١٤٢١هـ.

---

(١) في المبحث الثاني من الفصل الثالث (الفقرة ٣٩٩ وما بعدها).

(٢) بما أن البحث لا يعنى بالسلطة التنفيذية فقد تجنبت التوسع في هذا الجانب.

(٣) انظر في بيان اللوائح التنفيذية الفقرات (٧١) وما بعدها .

(٤) انظر في بيان هذا الفرعين الأول والثاني من المطلب الثاني من الفصل الأول وبخاصة الفقرات (٦٢-٧٠).

- تنظيم الهيئة العامة للسياحة الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ٩ وتاريخ ١/٩/١٤٢١هـ.
- لائحة الكليات الأهلية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم ٢١٢ في ١/٩/١٤٢١هـ.
- تنظيم صندوق الموارد البشرية الصادر بقرار مجلس الوزراء رقم ١٠٧ وتاريخ ٢٩/٤/١٤٢١هـ.

وهذه القرارات وإن بدت في ظاهرها أنها تنظيمية إلى الحد الذي استخدمت فيه كلمة التنظيم للدلالة على مضمونها وفي عناوينها إلاّ أن موضوعها هو إحداث وترتيب المصالح العامة الذي عدته المادة الرابعة والعشرون من نظام المجلس ضمن اختصاصاته التنفيذية، وهذا ما يحدث لبساً في صفة هذه القرارات، وهل هي تنظيمية أو تنفيذية.

(ف٤٤٨) كما أن قرار مجلس الوزراء يستخدم كحد أدنى أداة في تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لمجلس التعاون لدول الخليج العربية، فقد نص قرار مجلس الوزراء رقم ١٤ وتاريخ ٢٤/١/١٤١٧هـ على أن " تكون أداة تنفيذ قرارات المجلس الأعلى لمجلس التعاون في المجالات الاقتصادية كحد أدنى بقرار من مجلس الوزراء، بما لا يتعارض مع ما تقضي به الأنظمة " .

ويأتي هذا اعتماداً على أن هذه القرارات يتخذها المجلس الأعلى تنفيذاً للاتفاقية الاقتصادية الموحدة بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية الموافق عليها بالمرسوم الملكي رقم م/١٣ وتاريخ ٢١/٣/١٤٠٢هـ، حيث تنص في المادة الثامنة منها على أن (تتفق الدول الأعضاء على القواعد التنفيذية الكفيلة بمعاملة مواطني دول مجلس التعاون في أي دولة نفس معاملة مواطنيها دون تفريق أو تمييز في المجالات التالية :

١ـ حرية الانتقال والعمل والإقامة .

٢ـ حرية التملك والإرث والإيصاء.

٣ـ حرية ممارسة النشاط الاقتصادي.

٤ـ حرية انتقال رؤوس الأموال).

ومن الأمثلة على قرارات مجلس الوزراء الصارة بهذا الشأن ما يأتي:

- قرار مجلس الوزراء رقم ٢٠٠ في ١٨ /٨ /١٤٠٨هـ بالموافقة على ضوابط ممارسة مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للمهن الحرة بالدول الأعضاء.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٩٩ في ١٨ /٨ /١٤٠٨هـ بالموافقة على ضوابط ممارسة مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للأنشطة الاقتصادية بالدول الأعضاء.
- قرار مجلس الوزراء رقم ٥٧ في ٢٦ /٤ /١٤٠٩هـ بالموافقة على السماح لمواطني دول المجلس اعتباراً من أول يونيه ١٩٨٨م بممارسة نشاط الفحص والمعاينة والتشغيل والصيانة وبممارسة مهنة الترجمة والمساحة وفحص التربة وبرمجة وتحليل وتشغيل الكمبيوتر بالدول الأعضاء وفقاً لضوابط ممارسة مواطني دول المجلس للمهن الحرة بالدول الأعضاء.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٥٢ في ٢٠ /٨ /١٤٠٩هـ بالموافقة على السماح لمواطني دول مجلس التعاون بتملك أسهم شركات المساهمة بالدول الأعضاء ونقل ملكيتها وفقاً للقواعد المرفقة بالقرار. وكذلك الموافقة على اعتماد العمل بقواعد تنسيق وتشجيع إقامة المشاريع الصناعية بدول المجلس اعتباراً من ٢٣ /٧ /١٤٠٩هـ.
- قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٣ في ١٢ /٧ /١٤١٦هـ بالموافقة على القواعد المطورة لممارسة مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية تجارة الجملة، مع اشتراط مشاركة مواطني المملكة في الشخص المعنوي بنسبة خمسين في المائة.

- قرار مجلس الوزراء رقم ١٣ في ١٧/١/١٤١٧هـ بالموافقة على السماح لمواطني المجلس الطبيعيين والاعتباريين بممارسة النشاط الاقتصادي في المجالات الصحية التالية:

١- المستشفيات الخاصة.

٢- المستوصفات الخاصة.

٣- علاج المعوقين.

٤- الطب الرياضي.

٥- الطب النفسي.

٦- المختبرات الطبية.

وذلك وفقاً لضوابط ممارسة الأنشطة الاقتصادية التي سبق أن أقرها المجلس الأعلى في دورته الثامنة مع إضافة شرط الإقامة للأشخاص الطبيعيين لممارسة هذه الأنشطة.

- قرار مجلس الوزراء رقم ٢٥ في ٨/٢/١٤١٧هـ القاضي بالسماح لمواطني دول المجلس الطبيعيين والاعتباريين بممارسة النشاط الاقتصادي في المجالات التعليمية المحددة فيه، وذلك وفقاً للأنظمة المرعية في كل دولة من دول المجلس اعتباراً من الأول من مارس ١٩٩٦م طبقاً للضوابط المعمول بها لممارسة الأنشطة الاقتصادية المقررة في الدورة الثامنة للمجلس الأعلى، مع شرط الإقامة لمن يمارس هذا النشاط من الأشخاص الطبيعيين.

- قرار مجلس الوزراء رقم ٢٧ في ١٥/٢/١٤١٧هـ بشأن قواعد ممارسة مواطني دول المجلس تجارة التجزئة مع اشتراط مشاركة مواطني المملكة في الشخص المعنوي بنسبة خمسين في المائة.

- قرار مجلس الوزراء رقم ١٦ في ٢٠/١/١٤١٨هـ بشأن القواعد الموحدة لتملك مواطني دول المجلس لأسهم شركات المساهمة بالدول الأعضاء وتداولها.

- قرار مجلس الوزراء رقم ١٠٩ في ١٦/٥/١٤١٩هـ بشأن معاملة مواطني دول

المجلس العاملين في القطاع الأهلي معاملة الدولة العضو مقر العمل، وذلك وفق الضوابط التنفيذية المرفقة به.

(ف٤٤٩) ولكن يلاحظ أن الاكتفاء بقرار مجلس الوزراء لاعتماد قرارات مجلس التعاون إنما هو مقيد بما لا يتعارض مع ما تقضي به الأنظمة، وهذا يعني أنه حيث تقضي الأنظمة باستصدار مرسوم ملكي في موضوع معين فإنه يتعين حينئذ استصدار ذلك المرسوم للموافقة على قرار مجلس التعاون، وذلك كما لو تضمن قرار مجلس التعاون أحكاماً تنطوي على تعديل لأنظمة نافذة كما في تنظيم تملك مواطني دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية للعقار في الدول الأعضاء، حيث صدر باعتماده المرسوم الملكي رقم م/ ٥ وتاريخ ١٧ / ٧ / ١٤١٥هـ.

وإذا كان موضوع القرار مما يخرج عن المجالات الاقتصادية المحددة في المادة الثانية من الاتفاقية الاقتصادية الموحدة المشار إليها، فإنه يتعين حينئذ استصدار مرسوم ملكي، وذلك كما في الاتفاقية الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية حيث صدر بالموافقة عليها المرسوم الملكي رقم م/١٣ وتاريخ ٢٦ / ٥ / ١٤١٥هـ[١].

وكذا فيما لو اتخذ الموضوع شكل اتفاق ملزم بين الأطراف، كما في الاتفاق على قوانين (أنظمة) موحدة ملزمة لدول مجلس التعاون[٢]. فهذه يلزم لها استصدار مرسوم ملكي بالموافقة عليها.

---

(١) أم القرى، العدد ٣٥٤٦ وتاريخ ٣٠ / شوال / ١٤١٥هـ الموافق ٣١ / مارس / ١٩٩٥م.

(٢) يثور التساؤل بشأن طبيعة هذه القوانين (الأنظمة) الموحدة هل تعد من قبيل الاتفاقيات أم من قبيل الأنظمة المحلية ؟ فهي من حيث الظاهر والأسلوب الذي تعتمد بموجبه والطريقة التي تقر بها تأخذ مظهر الاتفاقيات حيث يلزم لها توافق عدد من أطراف أشخاص القانون الدولي العام واتفاقهم على اعتمادها والعمل بموجبها، إلا أنه من حيث المحتوى فإن هذه القوانين الموحدة لا تنطوي على التزامات تبادلية في مجملها كما هو الشأن في الاتفاقيات، وإنما تنطوي على أحكام موحدة فيا بين تلك الأطراف بحيث يكون القانون المنظم لموضوعها متحداً ومتماثلاً في كل دولة تطبقه داخل حدودها.

المبحث الخامس:

الأدوات التنفيذية المشتبهة بالأدوات التنظيمية

(ف٤٥٠) إلى جانب هذه الأدوات التي سبق ذكرها في المباحث السابقة المستخدمة وسائل تنظيمية توجد أدوات أخرى يقع أحياناً اشتباه لدى البعض في إلحاقها بالأدوات التنظيمية، نظراً إلى مصدرها، حيث أنها تصدر من نفس المصدر الذي تصدر منه الأدوات التنظيمية، ولكنها في حقيقتها لا تتسم بالصفة التنظيمية بالمدلول الفني الدقيق للأدوات التنظيمية، ومن أهم هذه الأدوات المشتبهة: التوجيه الملكي، والأمر السامي، وإيضاحهما على الوجه الآتي:

(ف٤٥١) أولاً: التوجيه الملكي:

وهو تعبير عن إرادة الملك بصفته رئيساً للدولة، ولا يتخذ صيغة معينة ولا شكلاً محدداً، بل ولا يشترط أن يكون مكتوباً يحمل توقيع الملك، وكثيراً ما يتم تبليغه بخطاب يصدر من الديوان الملكي أو ديوان رئاسة مجلس الوزراء بحسب موضوعه، وقد يكون ضمن بيان يصدر عن الملك أو كلمة يلقيها في مناسبة ما، أو شفهياً بالإدلاء به في تصريح، أو مناسبة، أو في خطاب مباشر للعموم، أو لمسؤول معين فيما يدخل في اختصاصات ذلك المسؤول، أو بأي شكل آخر.

وهذا التوجيه لا يعد وسيلة تنظيمية بالمعنى المحدد، حيث لا ينطوي على أحكام مقننة، ولكنه يكشف عن توجيهات صادرة عن الملك بما له من سياسة الأمة سياسة شرعية حسبما أشارت إليه المادة الخامسة والخمسون من النظام الأساسي للحكم، وهذا التوجيه قد يكون لمواجهة حالة أو حالات معينة فينتج التوجيه أثره بمجرد معالجة هذه الحالات وفق التوجيه الملكي الصادر بشأنها كما في مواجهة آثار كارثة بيئية أو تقديم معونة إنسانية، وقد يكون التوجيه الملكي

يمثل سياسة عامة يمكن ترجمتها إلى أعمال تنظيمية بحيث يبنى عليها إعداد نظام أو لائحة أو ترتيبات إدارية أخرى على الوجه الذي يناسب موضوع التوجيه.

والأمثلة على التوجيهات الملكية لا تحصى، منها مثلاً ما يعبر به الملك في مناسبة ما أو عبر تبليغ مكتوب أو منقول عن موضوع يهم الأمة ويتعلق بسياساتها مثل توفير فرص العمل لأبناء البلد وقصرها عليهم، ومكافحة الفقر والأمية، ودعم بعض القطاعات المنتجة، والتوسع في التعليم الجامعي أو المهني، والتخفيف عن كاهل المواطن. فمثل هذه التوجيهات لا تأخذ صيغة أحكام مقننة ومفصلة، وإنما هي مؤشر على توجيه العمل التنظيمي بما يتفق مع هذه التوجيهات، فتصاغ وفقاً لها أنظمة العمل، والرعاية الاجتماعية، والتعليم، والإعانات الحكومية، والاقتصاد، والرسوم والضرائب، ونحو ذلك.

(ف٤٥٢) ثانياً: الأمر السامي:

وهو قرار مكتوب يصدر عن رئيس مجلس الوزراء أو أحد نائبيه، ولا يتخذ صيغة محددة، وإن كان التطبيق الفعلي قد رسم له شكلاً يتمتع بملامح مميزة له.

وهو أداة تنفيذية، وعندما يصدر عن رئيس مجلس الوزراء – وهو الملك – فهو يصدر عنه بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية، ولذا فإنه يمكن أن يصدر أيضاً عن أي من نائبيه (نائب رئيس مجلس الوزراء، والنائب الثاني لرئيس مجلس الوزراء).

والأمر السامي يصدر في جميع المسائل التنفيذية التي تخرج عن الاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء، وبمعنى مقارب إلى حد كبير فإنه يصدر عن رئيس مجلس الوزراء أو أي من نائبيه باعتباره رئيساً للوزراء التنفيذيين وللأجهزة التنفيذية، أو نائباً عنه، ولذا فهو لا ينطوي على أحكام مقننة وقواعد مجردة، وإنما معالجة لحالات معينة، أو بإجراءات وترتيبات تنفيذية.

وأهم العناصر المميزة للأمر السامي عما عداه أنه يصدر عن رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيساً للأجهزة التنفيذية أو عن أي من نائبيه، وهذا يميزه عن الآتي:

(ف٤٥٣) ١ـ المرسوم الملكي والأمر الملكي حيث لا يصدر أي منهما إلاّ عن الملك وحده بصفته رئيساً للدولة، وقد يصدر عن نائب الملك بهذه الصفة في حالة سفر الملك إلى خارج المملكة وإنابته في إدارة شؤون الدولة وفقاً لما تقضي به المادة السادسة والستون من النظام الأساسي للحكم.

(ف٤٥٤) ٢ـ موافقة الملك المشترطة لنفاذ قرارات مجلس الوزراء بموجب المادة السابعة من نظام مجلس الوزراء، وكذا لنفاذ قرارات مجلس الشورى بموجب المادة السابعة عشرة من نظام مجلس الشورى.

لأن هذه الموافقة لا تصدر إلاّ عن الملك وحده باعتباره رئيساً للدولة ومرجعاً لجميع سلطاتها، بدليل أنه لا بد من صدور هذه الموافقة من الملك حتى ولو كان قرار المجلس موقعاً من رئيس مجلس الوزراء الذي هو الملك نفسه.

وهذه الموافقة لا تصدر موقعة من الملك، وإنما يتضمنها خطاب ديوان رئاسة مجلس الوزراء الذي يصدر بتبليغ قرارات المجلس إلى جميع الجهات المعنية بها للعمل بموجبها، ويسمى (خطاب التبليغ).

(ف٤٥٥) ٣ـ القرارات الصادرة من رئيس مجلس الوزراء بالموافقة على لوائح الأنظمة التي تقضي بذلك، فقد صدر عدد من الأنظمة تعهد إلى رئيس مجلس الوزراء إصدار اللوائح اللازمة لها، من ذلك مثلاً:

- نظام التحكيم الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٦ وتاريخ ١٢/٧/١٤٠٣هـ حيث قضى بأن تصدر لائحته التنفيذية بقرار من رئيس مجلس الوزراء، فصدر تنفيذاً لذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧/٢٠٢١م وتاريخ ٨/٩/١٤٠٥هـ بالموافقة على اللائحة التنفيذية لهذا النظام.

- نظام الوزراء ونواب الوزراء وموظفي المرتبة الممتازة حيث قضى بأن تصدر لائحته بقرار من رئيس مجلس الوزراء، فصدر تنفيذاً لذلك قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٦٨٠١ وتاريخ ٢٢/٣/١٣٩١هـ باعتماد اللائحة التنفيذية لهذا النظام .

فهذه القرارات وإن قوي شبهها بالأوامر السامية إلا أنها تصدر تنفيذاً لما تقضي به الأنظمة باعتماد لوائحها التنفيذية، وذلك لاعتبارات تختص بها موضوعات تلك الأنظمة كأن يكون موضوعها يعني مختلف القطاعات الحكومية، فصدور هذه القرارات هو مثل صدور قرارات من الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية للأنظمة التي تعنيهم .

(ف٤٥٦) ومع هذه الوجوه الظاهرة للتفريق بين الأمر السامي وما قد يشتبه به من أدوات تنظيمية إلا أنه وجدت مجالس وهيئات لها اختصاصات لا تخلو من صبغة تنظيمية، وأُنيطت رئاسة هذه المجالس والهيئات برئيس مجلس الوزراء أو أي من نائبيه، فأصبحت قراراتها تصدر وتعتمد بأوامر سامية، من ذلك مثلاً مجلس الخدمة المدنية حيث أنه عند دراسته للموضوعات الداخلة في اختصاصه بموجب المادة التاسعة من نظامه[١]، ومنها إصدار اللوائح المتعلقة بشؤون الخدمة المدنية وتحديد وتنظيم صرف المكافآت والبدلات للعاملين في الخدمة المدنية، فإنه يتخذ قراراته، وتتم الموافقة عليها بأوامر سامية، ومن ثم يصدر تعميم من ديوان رئاسة مجلس الوزراء بتبليغ الجهات المعنية بهذه القرارات .

ومن تلك المجالس ما يصدر عنها مباشرة تحت توقيع رئيسها أو نائبه بكامل صفته في هذا المجلس مقرونة بصفة رئيس مجلس الوزراء أو نائبه بحسب الحال، وذلك كما في المجلس الأعلى لشؤون البترول والمعادن .

---

(١) الصادر بالمرسوم الملكي رقم م/٤٨ وتاريخ ١٠/٧/١٣٩٧هـ

الخاتمة

جال هذا البحث في ميدان السلطة التنظيمية في المملكة العربية السعودية التي ابتدأت هيكلياً منذ المراحل الأولى لتكوين المملكة بتكوين مجلس الشورى ، ثم أخذت تتشكل بهيئات أخرى كمجلس الوكلاء، ثم مجلس الوزراء، من غير اختلاف في الأساس الذي تعتمد عليه هذه السلطة، وتستمد منه شرعيتها، وأخيراً استقرت السلطة التنظيمية هيكلياً في هيئتين دستوريتين هما مجلس الشورى ومجلس الوزراء، بمرجعية واحدة هي الملك، وذلك بعد إصدار الأنظمة الأساسية (النظام الأساسي للحكم، ونظام مجلس الشورى، ونظام مجلس الوزراء) ، والتي تضمنت في مجملها ترسيخ المباديء والقواعد الدستورية في مستويات التدرج التنظيمي، ومراتب الصور التنظيمية، وتعيين مجالات الأنظمة، وتحديد هوية الدولة، ونظام الحكم فيها، وسلطاتها العامة، والحقوق والواجبات العامة. كما تناول البحث بيان الهيئات الدستورية المخولة سلطة العمل التنظيمي والتي تتمثل في الملك، ومجلس الوزراء، ومجلس الشورى، مع بيان تكوينات تلك الهيئات، واختصاصاتها، وسير أعمالها، والعلاقة بينها، والأدوات التي تستخدمها في أعمالها التنظيمية.

وما تيسر لي بيانه في هذا البحث عملت من خلاله بحرص على تبيين معالم السلطة التنظيمية، وبنائها الهيكلي وفق ما تقضي به الأنظمة الأساسية وما صدر بناءً عليها.

والأمل يظل باقياً ومستمراً في المتابعة لكل ما يستجد في هذا الموضوع القابل للتجديد والتطوير ، ويظل الأمل باقياً ومستمراً أيضاً في المراجعة والتصويب في هذا العمل الذي هو مظنة القصور والخطأ ، ويظل الأمل معقوداً على كل مطلع على هذا البحث في أن يجود بما يعنّ له من ملحوظات واستدراكات.

وما التوفيق إلاّ من عند الله عليه توكلت وإليه أُنيب،

وصلى الله على نبينا محمد وعلى آله وصحبه وسلم،

فهرس الموضوعات

الموضوع	رقم الفقرة	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الفقرة	رقم الصفحة

الموضوع	رقم الفقرة	رقم الصفحة
حق إعادة دراسة الموضوع	٣٧٢	٣٠٥
حق إيقاف الجلسة مؤقتاً	٣٧٣	٣٠٥
نصاب اتخاذ القرار	٣٧٤	٣٠٥
حالة انعدام القرار	٣٧٥	٣٠٦
إعادة طرح الموضوع	٣٧٦	٣٠٧
تحديد جلسة الإعادة	٣٧٧	٣٠٧
قفل الموضوع عند التصويت	٣٧٨	٣٠٨
الفصل الثالث:		
صدور نظام مجلس الوزراء:	–	٣٠٩
صدور النظام الجديد	٣٧٩	٣٠٩
المبحث الأول:		
هيكلية المجلس:	–	٣١١
معالم هيكل المجلس:	–	٣١١
أولاً: صفة المجلس وارتباطه	٣٨٠	٣١١
ثانياً: مقر المجلس	٣٨١	٣١٣
ثالثاً: شروط عضوية المجلس	٣٨٢	٣١٣
رابعاً: أداء اليمين	٣٨٣	٣١٤
خامساً: متطلبات النزاهة والحيادية في أعضاء المجلس	٣٨٤	٣١٤
سادساً: أوضاع أعضاء المجلس	٣٨٥	٣١٥
سابعاً: مدة المجلس	٣٨٦	٣١٦
ثامناً: تشكيل المجلس	٣٨٧	٣١٦
حق حضور الجلسات	٣٨٨	٣١٧
حق المجلس في الاستماع لمن يراه	٣٨٩	٣١٧
تاسعاً: التشكيلات الإدارية للمجلس	٣٩٠	٣١٨
ديوان رئاسة مجلس الوزراء	٣٩١	٣١٨
التنظيم القديم للأمانة العامة لمجلس الوزراء	٣٩٢	٣٢٠